

UNIVERSITÉ DE GENÈVE  
INSTITUT UNIVERSITAIRE DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES

---

**LES RÉFUGIÉS EN AFRIQUE:  
CADRE RÉGIONAL ET INTERNATIONAL  
DE RÉGLEMENT**

THÈSE

PRÉSENTÉE À L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE POUR  
L'OBTENTION DU GRADE DE DOCTEUR ÈS SCIENCES POLITIQUES

PAR

**ISSA BEN YACINE DIALLO**  
(République de Guinée)

**Thèse No. 237**

EN VENTE CHEZ:

**WILHELM BRAUMÜLLER**  
UNIVERSITÄTS-VERLAGSBUCHHANDLUNG GES. M. B. H.  
1090 WIEN, SERVITENGASSE 5

1974



LES RÉFUGIÉS EN AFRIQUE:  
CADRE RÉGIONAL ET INTERNATIONAL DE RÈGLEMENT



Digitized by the Internet Archive  
in 2026

[https://archive.org/details/IA41545929\\_0021](https://archive.org/details/IA41545929_0021)

UNIVERSITÉ DE GENÈVE  
INSTITUT UNIVERSITAIRE DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES

---

**LES RÉFUGIÉS EN AFRIQUE:  
CADRE RÉGIONAL ET INTERNATIONAL  
DE RÉGLEMENT**

THÈSE

PRÉSENTÉE À L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE POUR  
L'OBTENTION DU GRADE DE DOCTEUR ÈS SCIENCES POLITIQUES

PAR

**ISSA BEN YACINE DIALLO**  
(République de Guinée)

**Thèse No. 237**

EN VENTE CHEZ:

**WILHELM BRAUMÜLLER**  
UNIVERSITÄTS-VERLAGSBUCHHANDLUNG GES. M. B. H.  
1090 WIEN, SERVITENGASSE 5

1974

La Commission mixte, composée des doyens des Facultés de droit, des lettres, et des sciences économiques et sociales, et du directeur de l'Institut universitaire de hautes études internationales, sur le préavis de M. *Jacques Freymond*, professeur à l'Université et à l'Institut, de M. *Jean Siotis*, professeur à l'Institut, de M. *Atle Grahl-Madsen*, professeur à l'Université de Bergen, et de M. *Pierre Bungener*, directeur de l'Institut africain de Genève, autorise l'impression de la présente thèse, sans entendre par là exprimer d'opinion sur les propositions qui y sont énoncées.

Genève, le 15 juillet 1972

*Pour la Commission mixte:*

*Jacques Freymond*

*Directeur de l'Institut universitaire*



**Thèse No. 237**

All rights reserved  
© 1974 by Wilhelm Braumüller  
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges. m. b. H., 1092 Wien

A mes parents,  
A tous les combattants,  
pour une plus grande dignité de l'Homme.



## AVANT-PROPOS

Ce travail doit beaucoup à un nombre important de personnes auxquelles je voudrais pouvoir nommément exprimer ma gratitude.

Je citerais particulièrement, le Professeur *Jean Siotis* et le Professeur *Jacques Freymond*, Directeur de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales qui ont présidé à la naissance et à l'élaboration de cette étude.

Je suis également heureux de témoigner la plus grande reconnaissance au Prince *Sadraddin Aga Khan*, Haut Commissaire des Nations-Unies pour les réfugiés, aux Professeurs *Atle Grahl-Madsen* et *Michel Virally*, M. *Pierre Boissier*, Directeur de l'Institut Henry Dunant, M. *M. G. Jaeger*, Directeur des Programmes du HCR, M. *Ankrah Kodwo*, Secrétaire pour l'Afrique du Conseil Oecuménique des Eglises, M. *Bâ Mohamed Lamine*, Directeur du Bureau de l'OUA pour le Placement et l'Education des réfugiés, ainsi que M. *Gunnar Erickson*, Directeur du Fonds international d'échanges universitaires, dont les critiques, les conseils et les encouragements m'ont été précieux pour l'élaboration de cette thèse.

Mes remerciements s'adressent encore à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre ont contribué à mener à bien ce travail. Je pense en particulier à la Dotation Carnegie pour la Paix internationale, à l'Institut Henry Dunant, et à l'Association pour l'Etude du problème mondial des réfugiés, dont les subsides m'ont donné la possibilité matérielle de conduire mes recherches à bonne fin et d'en assurer la publication.

Ma gratitude va également à tous ceux qui, à la bibliothèque de l'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales et à celle du Palais des Nations à Genève, au Haut Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés, au Secrétariat de l'OUA et à la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, ont inlassablement facilité mes recherches.



## INTRODUCTION

L'accession à l'indépendance d'un grand nombre d'Etats africains a donné naissance à une série de problèmes relatifs à la décolonisation structurelle de ces Etats. Le retrait des puissances coloniales a libéré en Afrique certaines oppositions de caractère tribal, ethnique ou religieux. Ce phénomène est apparu au moment où les populations des jeunes Etats nourrissaient des aspirations de plus en plus ardentes vers une émancipation politique et un certain bien-être économique. Les problèmes de sécurité intérieure et extérieure des Etats, la rigidité, l'instabilité et la fragilité des nouveaux cadres institutionnels, la faiblesse et l'insuffisance des ressources économiques en général constituent des obstacles sérieux à la réalisation de ces objectifs.

Les populations africaines, pendant les périodes précoloniale et coloniale, connaissaient une grande liberté de mouvement et de déplacement que les frontières établies pour des raisons politiques n'entravaient pas aussi systématiquement qu'elles ne le font depuis l'indépendance des nouveaux Etats.

Avec l'accession à l'indépendance et le renforcement des notions de frontière et de souveraineté dans le cadre des nouvelles institutions, on a imposé à ces déplacements des restrictions considérables fixées par des accords politiques, économiques et juridiques.

Le problème des réfugiés en Afrique résulte directement des difficultés d'adaptation nécessaire des populations et des institutions à cette situation nouvelle.

A la fin de l'année 1972, les estimations portant sur le nombre des réfugiés variaient autour de 1 million de personnes <sup>1</sup>. Une ventilation par pays d'origine révèle que 17 pour cent des réfugiés proviennent des Etats indépendants contre 53 pour cent originaires des pays sous domination d'une puissance coloniale ou d'un régime de minorité raciste. Si la grande majorité des réfugiés — environ 90 pour cent — sont d'origine rurale, c'est pourtant la minorité

---

<sup>1</sup> Ces estimations ne tiennent pas toujours compte de l'existence des réfugiés africains résidant hors de ce continent et estimés à quelques milliers. D'autre part, elles ignorent volontairement, pour des raisons politiques inavouées, les cas de centaines de milliers de réfugiés en Afrique même. Nous citerons en particulier ici, celui notoire des ressortissants de la République de Guinée actuellement réfugiés dans les pays limitrophes de cet Etat et dont le nombre — selon les sources — varie entre 700.000 et 1.000.000 de personnes.

d'origine urbaine — environ 10 pour cent — qui pose cependant aux gouvernements des problèmes épineux et particulièrement difficiles à résoudre.

Si l'on considère que la violence et les troubles qui s'ensuivent sont les éléments dominant tout phénomène de réfugiés, on ne saurait cependant se satisfaire d'une considération aussi générale. Cette violence en effet est engendrée elle même par différents facteurs qui peuvent varier d'un milieu à un autre. Ainsi l'Afrique connaît ses propres sources de conflit dont certaines relèvent de la conjoncture politique, économique et sociale du continent, et d'autres, d'un héritage structurel.

Nous avons retenu trois de ces sources :

- celle propre aux Etats indépendants et relative aux mutations institutionnelles et psychologiques auxquelles sont soumises les populations de ces Etats;
- celle créée par le Mouvement de décolonisation et la lutte armée que mènent certains peuples pour se libérer du joug colonialiste;
- enfin celle issue des conséquences des politiques de ségrégation raciale pratiquées en République d'Afrique du Sud et en Rhodésie.

## **A. Les sources propres aux Etats indépendants**

### **1. Un lourd héritage**

Les Etats nouvellement indépendants d'Afrique sont appelés aujourd'hui à faire face à une situation postcoloniale particulièrement difficile, dont la complexité, lorsqu'elle n'est pas simplement ignorée, échappe à beaucoup d'observateurs surtout européens, pour qui ces problèmes datent d'une époque révolue. Seule une profonde méconnaissance de la réalité qui prévaut encore chez les peuples européens, même à l'ère de l'organisation de la Communauté européenne, ou, son interprétation erronée, peut expliquer une telle considération.

S'il est vrai, en effet, que de nos jours les problèmes ethniques se posent avec beaucoup d'acuité et de façon particulièrement aiguë pour les nouveaux Etats africains, les épisodiques soubressauts du « nationalisme » et les tensions internes, qui sont, dans certains pays européens parfois tout juste contenues, viennent rappeler que « l'appel de la tribu » est un sentiment vivace.

L'Afrique connaît une prodigieuse diversité ethnique, linguistique et géographique. Une carte tribale publiée par le Musée d'Histoire naturelle de New York n'en dénombrait pas moins de 1016 noms de tribus <sup>2</sup>. Dans le seul Etat

---

<sup>2</sup> L'historien français *Robert Cornevin*, dans un article publié dans la revue *Marchés tropicaux et méditerranéens*, N° 1071 du 21 mai 1966, estime ce tableau encore incomplet.

du Gabon qui compte actuellement moins d'un million d'habitants, on estime à une trentaine le nombre d'ethnies.

Les nombreuses migrations régionales qui se sont produites généralement du sud au nord et d'est en ouest ont entraîné un éparpillement des tribus et une modification de leur aire géographique d'habitation initiale.

«Les aires de civilisation», reconnues par les ethnologues, c'est-à-dire les zones qui connaissent des modes de vie matériels propres, sont nombreuses<sup>3</sup>. Le recensement de plus de 150 langues, au niveau de l'ancienne Afrique occidentale française<sup>4</sup>, est assez révélateur de la diversité dans ce domaine<sup>5</sup>. Les frontières actuelles, héritées de la période coloniale et tracées au hasard des conquêtes ou en fonction des intérêts des métropoles, séparent des tribus, voire des familles en deux ou plusieurs groupes. Depuis l'accession à l'indépendance, elles restreignent et gênent les activités séculaires de nombreuses communautés et laissent subsister des franges allogènes. C'est ainsi qu'aujourd'hui encore, les bergers nomades «Somali» s'obstinent et continuent à faire paître leurs troupeaux dans les pâturages situés dans le «Northen District» du Kenya. Ces frontières, pour des raisons diverses — politiques, économiques et militaires —, se consolident et se cristallisent. A l'intérieur des Etats, les dirigeants héritent pour la plupart d'une situation précaire léguée par la colonisation. En effet, pendant cette période, certains groupes ethniques, généralement des «côtiers» — autrefois les meilleurs auxiliaires des colonisateurs — ont vu s'accroître leur prépondérance matérielle démographique et culturelle au détriment des autres. Ce fut le cas des Ouolofs au Sénégal, des Mpongwé au Gabon, des Ibos au Nigeria, des «créoles» de Sierra Leone et du Libéria et aussi des Bacongos dans les deux Congo. D'importance numérique variable, allant de quelques centaines d'individus à un million, les groupes connaissent un développement socio-culturel différent.

Face à des groupes fortement structurés et hiérarchisés, avec une organisation politique et administrative développée et des dynasties de familles constituées de très longue date, se trouvent d'autres groupes plus anarchiques, pratiquement sans aucune organisation. Si, dans la période précoloniale, l'autorité de l'Etat n'était pas chose inconnue dans le Royaume du Dahomey, dans l'Empire du Ghana ou celui du Mali, chez les Achantis, les Mossis et les Peulhs du Fouta Djallon, il n'en était pas de même chez les Dogons du Mali, les Fans du Nord-Gabon, les Nuers du Soudan oriental, les Kabrés du Nord-

<sup>3</sup> Paulme, D., *Les civilisations négro-africaines*, «Que Sais-je?», N° 606, Presses universitaires de France, Paris, 1965.

<sup>4</sup> L'AOF comprenait sept territoires: Côte-d'Ivoire, Dahomey, Guinée, Haute-Volta, Niger, Sénégal, Soudan.

<sup>5</sup> Deschamps, H., *Les institutions Politiques de l'Afrique noire*, «Que Sais-je?», N° 549, PUF, Paris, 1962, p. 9.

Togo ou encore chez les Bobos de Haute-Volta, les Ibos à l'est du Nigeria et les Talensi au nord du Ghana. Les rapports historiques entre ces différents groupes — il en va ainsi en Afrique de l'Ouest —, sont souvent des rapports de conquérants à conquis. Les colonisateurs quant à eux n'ont rien épargné pendant leur occupation pour renforcer les sentiments ethniques et les utiliser lorsque le besoin s'en faisait sentir.

Enfin, au niveau de cet héritage socio-culturel et historique, mentionnons encore ces difficultés de communication entre les groupes dues au renforcement des barrières religieuses dans la mesure où la religion influe fortement sur les traditions et la culture du groupe.

## **2. L'autorité de l'Etat confrontée aux réticences et aux résistances des ethnies**

C'est en tenant compte de tous ces éléments que les dirigeants africains sont appelés à agir et à constituer des nations dans le cadre exigu des frontières héritées où des traditions multiples restent encore fortement ancrées dans les réactions tant individuelles que collectives. C'est dans ce contexte d'un pluralisme de droits coutumiers qu'ils doivent légitimer leur pouvoir. Il ne leur est pas toujours facile de dégager un ordre social et économique incarné dans des institutions acceptables pour chacun, individus ou groupe ethnique.

Après avoir été un moment tentés par le système de démocratie parlementaire inspiré des exemples français et anglo-saxons, la plupart des dirigeants en sont venus à considérer que les exigences d'une rapide et efficace édification de la nation sont incompatibles avec le jeu du système parlementaire classique.

«L'existence de deux ou plusieurs partis politiques stables — déclare le Président Nyeréré de Tanzanie —, présuppose une société structurée en classes; et notre but est d'éviter la naissance de différentes classes sociales et économiques dans notre pays. Si nous y parvenons, alors, l'opposition ne portera que sur la façon d'exécuter ce que tous sont d'accord d'exécuter. Ce genre d'opposition ne nécessite pas un système bipartite pour s'exprimer.»<sup>6</sup>

Le parti unique est choisi comme soubassement de la nation, comme creuset pour la réalisation d'un objectif commun auquel tous les citoyens, individuellement et collectivement, sont invités avec beaucoup d'autorité à se rallier. L'Etat et le Parti, confondus en «Un Peuple, un But, une Foi», sont chargés de l'élaboration et de l'exécution de ce difficile programme dans une conjoncture peu favorable.

---

<sup>6</sup> Revue *East Africa and Rhodesia*, décembre 1961.

Mais une institution n'est autre chose que la somme des hommes qui la composent. Or, en Afrique, celle-ci se compose d'une poignée d'éléments plus ou moins qualifiés techniquement et moralement, d'une minorité de cadres aux aptitudes bien souvent en deçà de leurs lourdes responsabilités et enfin de ceux qui ont survécu «en devenant en sous-ordre des rouages administratifs» pendant la période coloniale. Dans ce corps, nombreux sont ceux qui restent attachés à l'éducation reçue dans les métropoles et tentent, consciemment ou non de soumettre leur peuple aux mêmes règles et concepts qu'ils ont reçus. Cette situation se trouve aggravée par le fait que les tenants d'une telle politique n'ont, bien souvent, ni la maîtrise des idées et des institutions qu'ils veulent imposer à leurs peuples, ni la connaissance indispensable des données socio-culturelles et de l'éthique qui gouvernent ces derniers. C'est ainsi que cette «administration à l'européenne», abstraite et toute puissante, aboutit parfois, en raison d'une exécution maladroite, et malgré de bonnes intentions assises sur une analyse saine, à des résultats catastrophiques. Les grandes ambitions des dirigeants africains visant à réunir en une communauté nationale les différents groupes ethniques tout en les sortant du sous-développement économique et technique, se sont heurtées à des réticences intérieures et à des manœuvres extérieures et ont conduit à une forte politisation de la vie sociale. Dans ce contexte, naissent bientôt des situations de la part des autorités des pouvoirs exceptionnels, ce qui entraîne une certaine rigidité et une certaine tension des rapports sociaux. Le champ d'intervention de l'Etat étant quasi général, on voit se multiplier des tensions entre l'administration et des communautés mécontentes de telle ou telle décision, avec le sentiment, fondé ou non, d'être brimées. Bientôt, face aux prétentions extrêmes et à la volonté de l'Etat qui veut uniformiser et imposer son pouvoir, ces réticences deviennent des résistances passives ou actives de la part des minorités ethniques et politiques. Les premières, qui ont leurs coutumes, leurs mœurs et leurs traditions propres, se refusent à dépendre du pouvoir de police de l'Etat. Elles ont le sentiment de relever d'une souveraineté qu'elles n'auraient pas librement choisie et ressentent le principe de la majorité au sein de l'Etat-nation comme une fiction, un arbitraire, une discrimination dans la mesure où il peut favoriser unilatéralement et en permanence le groupe numériquement le plus fort.

Certaines d'entre elles ont conscience d'appartenir à une nation distincte. Contraintes au multilinguisme, elles désirent préserver leur langue, leur culture, bénéficier d'un régime particulier au sein du nouvel Etat, ou encore s'en séparer. Mais l'Etat-nation étant «Un et Indivisible», elles s'exposent par leurs attitudes, à des sanctions dont elles contestent le fondement du fait que ces sanctions proviennent d'une majorité dont elles ne feront jamais partie.

Dès lors, elles se trouvent face à une alternative: ou bien rester dans cet

Etat avec toutes les conséquences qui en découlent pour les autonomistes et les séparatistes, ou encore, prendre le chemin de l'exil pour y rechercher une sécurité physique, morale et matérielle.

### 3. Les options politiques et idéologiques

L'autre type d'opposition que l'Etat rencontre en Afrique est celle que nous avons qualifiée ci-dessus de minorité politique.

Elle concerne des individus ou des groupes qui, pour des raisons politiques, économiques ou idéologiques, ainsi que par la situation qui leur est faite en matière de liberté d'expression et de sécurité physique, s'opposent passivement ou activement à un état de fait et s'attachent à le dénoncer.

Les motivations diffèrent ici de celles avancées par le premier groupe. En effet, les minorités nationales acceptent le principe de la majorité au sein de l'Etat et parfois comptent même sur lui pour faire prévaloir leur point de vue. Ce sont généralement des chefs ou des membres de partis politiques, de syndicats ou de toute autre organisation se situant politiquement ou idéologiquement en face du parti au pouvoir. Mais ce dernier, pour s'y maintenir, multiplie les obstacles devant les «subversifs» afin de les placer dans l'impossibilité de mener une opposition constructive, en dehors du cadre du parti, et de les réduire ainsi au silence par un isolement politique total. Ces mesures énergiques sont généralement justifiées par la crainte d'un complot ou de menées subversives susceptibles de remettre en cause l'unité nationale.

Les procédés visant à contraindre au silence l'opposition varient d'un Etat et d'une époque à l'autre. Elle a été tantôt associée au pouvoir, tantôt déclarée illégale, ou encore purement et simplement dissoute après l'arrestation de ses chefs et de ses membres<sup>7</sup>. Une autre forme d'opposition consiste à utiliser les quelques possibilités qui leur sont offertes sur l'échiquier politique

---

<sup>7</sup> — Au Dahomey, les élections de fin 1960 donnent au Parti dahoméen de l'Unité (PDU) 468.002 voix contre 213.564 à l'Union démocratique dahoméenne (UDD) de l'opposition. En 1961, le gouvernement ordonne la dislocation de l'UDD, dont le chef ainsi que de nombreux membres sont arrêtés.

— Au Ghana, en 1961, sur 114 sièges de l'Assemblée législative, 106 sont occupés par la Convention People's Party (CP), contre 8 à l'United Party (UP), l'union des partis de l'opposition. Le 12 septembre 1962, l'Assemblée législative adopte une résolution faisant désormais du Ghana "a one party state".

— Au Niger, après avoir procédé à l'intégration des six sièges obtenus par le parti Sawaba aux élections de décembre 1958, le gouvernement interdit ce dernier et procède à l'arrestation de nombreux de ses dirigeants.

Ces pratiques peuvent être généralisées, à quelques nuances près, dans la prise du pouvoir politique dans la grande majorité des Etats africains.

national. L'une des pièces maîtresses, sur ce plan, est constituée par les différences socio-culturelles des ethnies, leurs réticences vis-à-vis de l'Etat, ainsi que leur disponibilité en faveur de toute action susceptible de faire écho à leurs revendications. Lorsque ces deux intérêts se rejoignent<sup>8</sup>, en d'autres termes quand des individus ou des groupes se sont fait forts d'utiliser les divergences ethniques en vue de conquérir ou asseoir leur pouvoir politique ou économique, il s'ensuit une terrible épreuve pour les frères institutions du jeune Etat. Il suffit d'un léger déplacement de l'autre pièce importante constituée par les oppositions idéologiques qui dominent la conjoncture politique internationale pour que les institutions en question se trouvent dangereusement affectées. Cette pièce — l'actualité politique du continent africain nous l'a enseigné —, occupe une grande place dans la panoplie des dissidents africains.

Dès les premières semaines du différend opposant le Président *Kasavubu* à *Lumumba*, Premier ministre du Congo (actuel Zaïre), *Moïse Tshombé* pousse le cri de ralliement des nations d'Europe occidentale en déclarant le Katanga «dernier bastion du monde libre contre le communisme».

Lors des récents événements ayant conduit à la guerre civile au Nigeria, le Général *Ojukwu* et son équipe manient cette arme avec une maîtrise absolue. Après avoir, dans une première phase, peint leur bannière aux couleurs des Ibos et de la lutte des minorités contre l'oppresseur, ils ont, dans une seconde phase, donné à l'opération une couleur religieuse, celle de la chrétienté, et, enfin, une couleur idéologique: la libre entreprise et le dynamisme du peuple ibo ont fait ici l'affaire. Le succès obtenu le fut dans une proportion inespérée: en Europe occidentale la cause biafraise connut une adhésion exceptionnelle. Sans insister davantage sur ces données et pour nous limiter au cadre de notre sujet, nous nous contenterons de retenir ici leurs effets amplificateurs sur des événements politiques survenus en Afrique, et, partant, leur capacité à donner à ceux-ci une dimension plus vaste, plus coûteuse en vies humaines, en matériel et en conséquences. Le problème des réfugiés occupe une grande place parmi ces derniers résultats.

Une telle conjoncture ne pouvait échapper à la résurgence de tribunaux d'exception, avec compétence spéciale pour connaître des actes de tous genres: terrorisme individuel ou collectif, atteinte à l'ordre public, rébellion intérieure,

---

<sup>8</sup> Parfois cette situation réside dans les structures politiques mêmes. Ainsi, dans la période antérieure à 1960, la carte électorale du Dahomey épousait celle des anciens royaumes: le parti de M. *Maga* couvrait l'ancien domaine Bariba et la région du Nord; celui de M. *Abomadegbé* l'ancien royaume Fon d'Abomey; et celui de M. *Apithy* correspondait à l'ancien royaume Goun de Porto Novo.

Cependant, il y a lieu de relever ici que cette situation n'a pratiquement jamais entraîné de manifestations de violence physique entre les partis en présence, malgré les fréquents changements de régime intervenus dans cet Etat depuis son accession à l'indépendance.

complot, ainsi que de tous les actes dirigés contre l'intégrité du territoire national. Ces nombreux tribunaux<sup>9</sup> ont une compétence et une durée strictement limitées. Devant eux, la raison d'Etat domine les délibérations. Aussi, les acquittements sont-ils rares par rapport aux condamnations de toutes sortes, dont le moindre reste l'internement administratif utilisé sans garantie d'un usage raisonnable et conforme à la justice, tant est forte la pression de l'exécutif (possibilité d'une défense, comparution devant un tribunal indépendant, etc.). Frappés d'une durée maximum et excessive d'internement administratif, il n'est pas toujours donné aux détenus d'être confrontés avec leurs accusateurs<sup>10</sup>.

Dans de telles situations, nombreux sont ceux qui, se considérant comme des condamnés en sursis et n'ayant aucune prédisposition à devenir des martyrs, préfèrent anticiper sur les événements et quitter le pays pour se réfugier hors de ses frontières.

## **B. Sources propres aux régimes de discrimination politique et raciale**

### **1. La République d'Afrique du sud et la Namibie**

La République d'Afrique du Sud, la Namibie et la Rhodésie constituent le deuxième important foyer d'origine des réfugiés africains.

Dégager les causes de ce phénomène n'offre ici aucune difficulté particulière car celles-ci résident dans la nature même des institutions fonctionnant dans ces pays. Ces régimes, fondés sur des principes tels que la négation de la démocratie, l'inégalité des droits et l'arbitraire, constituent une source

---

<sup>9</sup> A titre d'exemple, le Dahomey, la Guinée, la Mauritanie, le Togo, le Ghana, le Sénégal et le Mali connaissent de tels tribunaux.

<sup>10</sup> Voir au Ghana, le "Preventive Detention Act" de 1958, loi N° 17; ou encore le "Criminal Procedure (Amendment) Act" de 1961.

— Au Dahomey: la loi N° 61—7 du 20 février 1961 relative à la sécurité publique ainsi que celle N° 61—40 du 14 août 1961.

— Au Cameroun, les ordonnances fédérales: 61/OF/4 du 4 octobre 1961; 62/OF/18 du 12 mars 1962 portant sur la «répression de la subversion». L'art. 3 de cette dernière punit d'une peine de prison de un à cinq ans: «quinconque aura, soit émis ou propagé des bruits, nouvelles ou rumeurs mensongers, soit assorti de commentaires tendancieux des nouvelles exactes lorsque ces bruits, nouvelles, rumeurs ou commentaires sont susceptibles de nuire aux autorités politiques».

La loi fédérale N° 63/30 du 25 octobre 1963, complétant l'ordonnance 61/OF/4 et modifiant l'ordonnance 62/OF/18, transfère aux tribunaux militaires la connaissance de toutes les infractions «ayant une quelconque coloration politique»: Commission internationale de juristes: *Bulletin* 1963, pp. 42—47; et *Revue*, vol. III, 1961, p. 86 et ss.

directe de violence dans les rapports sociaux et d'insécurité pour la majorité de leurs habitants. Les faits sont suffisamment connus grâce à de nombreux travaux tels que ceux de la Commission internationale de juristes ou encore les volumineux et nombreux rapports des divers comités et commissions des Nations Unies <sup>11</sup>.

Au mépris des obligations découlant du Mandat de la Société des Nations, la République d'Afrique du Sud n'a jamais cessé de pratiquer une politique d'annexion à l'égard de la Namibie. Ainsi ce territoire connaît pratiquement le même appareil politique que celui établi en Afrique du Sud, et qui se trouve appuyé sur des techniques juridiques visant à assurer à n'importe quel prix, voire par le génocide, le progrès social et économique exclusif de la minorité de souche européenne.

«La prospérité de la communauté de colons blancs et des sociétés étrangères, *peut-on lire dans un rapport des Nations Unies*, dépend principalement de la main-d'œuvre africaine à bon marché. La politique foncière a été délibérément conçue de manière à créer un excédent de main-d'œuvre. Le manque de terres et la misère conjugués ont forcé les Africains à quitter leurs villages et leurs foyers pour aller chercher du travail dans les zones réservées aux Blancs.» <sup>12</sup>

Les conclusions d'un autre rapport du Comité spécial des Nations Unies et de l'Organisation internationale du Travail, sur la pratique du travail forcé en République d'Afrique du Sud, nous révèlent «qu'en raison des preuves qu'il possède, le Comité estime que ces conclusions relatives à l'Union sud-africaine valent aussi pour le Sud-ouest africain» <sup>13</sup>.

Devant une telle politique d'assujettissement et d'asservissement qui ne vise d'autre but que la soumission de la majorité de la population, la réaction est la même en République d'Afrique du Sud qu'en Namibie: tenter de se

---

<sup>11</sup> De la Commission internationale de Juristes, voir notamment la brochure intitulée: *L'Apartheid en Afrique et dans le Sud-ouest africain*, Genève, 1967.

Cette étude montre de façon édifiante comment aucun des 27 articles de la Déclaration universelle des droits de l'Homme n'a sa place dans la législation en vigueur en République d'Afrique du Sud. Sur cette dernière, voir en particulier: la «Proclamation de 1920 sur le vagabondage» (amendée), la «Proclamation de 1920 sur les maîtres et domestiques» (amendée), la «Proclamation de 1922 sur l'administration de la population indigène» (amendée), le «Règlement de 1924 sur les réserves indigènes» (amendée), la «Proclamation de 1930 sur le «laissez-passer» des indigènes», la «Proclamation de 1935 sur le contrôle des indigènes originaires de la zone nord et étrangers au territoire» (amendée), la «Proclamation de 1951 sur les indigènes» (zone urbaine) (amendée) et les «Règlements de 1955 sur l'immatriculation, le contrôle et la protection des indigènes dans les régions déclarées» (amendés).

<sup>12</sup> Nations Unies, Doc. A/AC. 109/L. 290.

<sup>13</sup> Ancienne dénomination de la Namibie. Nations Unies, Doc. E/2431; et OIT, «Etudes et Rapports» (Nouvelles Séries), N° 36.

dégager de cette entreprise démoniaque afin de survivre. D'aucuns s'efforcent de répondre à cette violence par la violence, et forment, à cet effet, des groupes armés; d'autres essaient de quitter le pays, mais en vain: certains libéraux blancs seraient en effet trop dangereux à l'étranger, aussi sont-ils privés de leur passeport. On peut également se demander pourquoi ces régimes ne laissent pas fuir les Noirs hors du pays, ce qui, en bonne logique, réduirait leur nombre au profit des Blancs? L'explication est fort simple: une telle politique serait dangereuse, mais cette fois pour l'économie, car on a encore besoin d'eux au fond des mines et dans les plantations prospères. Chaque jour qui passe voit grossir le lot de ceux qui ont opté pour la défense de leurs droits au besoin par les armes et chaque instant leur apporte sa part d'enseignement en la matière. Aussi nombre d'observateurs sensés considèrent-ils ces régimes comme de véritables poudrières.

## 2. La Rhodésie des sécessionnistes de M. Ian Smith

Malgré tout, c'est dans la voie tracée par de tels régimes que les minorités blanches en Afrique semblent chercher leur salut. Ainsi, l'appareil éprouvé de l'*apartheid* est en voie d'institutionnalisation en Rhodésie du Sud.

Dans ce pays, en effet, où une poignée de 225.000 Blancs ont décidé, par une déclaration illégale d'indépendance, en novembre 1965, d'imposer leur volonté et de perpétuer leur domination sur près de 5.000.000 d'indigènes, la mise en place de l'appareil d'oppression suit son cours. A l'abri d'une proclamation de l'état d'exception, les arrestations et les détentions des opposants se multiplient. Les libertés d'expression, de réunion et de déplacement sont restreintes chaque jour davantage. Dans une déclaration devant le «Parlement» rhodésien, le 2 août 1967, M. *Ian Smith*, chef de file des rebelles, s'exprime sans équivoque en prônant une politique «d'évolution séparée des races en Rhodésie»<sup>14</sup>. Il ne restait plus qu'à légiférer dans ce sens, ce qui ne tarda guère: la loi sur les municipalités amendée en automne 1967 institue des services séparés pour les différentes communautés raciales en matière de restauration, de transports en commun, de terrains de loisir, etc. ... Depuis 1965, les enfants ne fréquentent plus les mêmes écoles et, conformément au «Règlement de 1966 sur l'état d'exception (affaires africaines)», un pouvoir discrétionnaire de démettre tout chef indigène de ses fonctions et de l'assigner, lui et sa famille, à résidence surveillée, est attribué au gouvernement rebelle<sup>15</sup>.

Face à cette machine d'oppression qu'elle connaît de par ses résultats en République d'Afrique du Sud, la majorité de la population a décidé de s'organiser dans la clandestinité et d'opposer à la répression l'argument de la

<sup>14</sup> Commission internationale de juristes, Bulletin N° 33, mars 1968, p. 26.

<sup>15</sup> Commission internationale de juristes, id., p. 27.

force ceci surtout dans la mesure où les tenants du pouvoir se bercent d'illusions sur la vertu de la force face aux principes démocratiques. Aujourd'hui, des groupes armés sont constitués et attelés à cette tâche.

Les conséquences d'une telle situation, pour ce qui est du cadre de notre sujet, se soldent par un important mouvement de réfugiés en provenance de cette zone d'insécurité tant pour les populations que pour les opposants politiques.

### 3. Les colonies portugaises

L'Angola, le Mozambique, la Guinée-Bissao, le Cap Vert et les îles de Sao Tomé et Príncipe représentant un empire colonial de plus de 800.000 km<sup>2</sup> sur lequel le Portugal persiste à déployer une domination sans lendemain.

Aux termes de l'Acte colonial de 1933, ces pays étaient considérés comme des colonies. Cependant, à partir de 1951, pour ne plus les faire entrer dans la catégorie des possessions visées au chapitre XI de la Charte des Nations Unies et pour échapper à ses obligations de «puissance» administrante, la Constitution portugaise en a fait des «Territoires d'outre-mer». Leurs populations sont soumises au statut de «l'indigénat», et, comme tel, ne sont pas régies par le droit civil portugais. Etant dans l'impossibilité de payer la taxe minimum de 200 escudos, la quasi totalité de la population — environ 90 pour cent —, est privée du droit de propriété de la terre et soumise au travail forcé au bénéfice des entreprises publiques et privées <sup>16</sup>.

Seuls quelques «Assimilados» — soit la centième partie de la population — considérés comme «civilisés» parce que sachant lire et écrire le portugais, ayant une certaine fortune et crédités «d'une bonne conduite» pouvaient participer à la vie politique <sup>17</sup>. Nombreuses étaient les plaintes contre les entraves aux droits de l'Homme, l'abus d'autorité des administrateurs et le poids des impôts de toute sorte.

En 1966, la troisième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies est amenée à constater la pratique de la discrimination raciale «en Rhodésie, Angola, Mozambique, Guinée-Bissao, Cabinda, Sao Tomé et Príncipe», et à condamner cet état de fait <sup>18</sup>.

Après avoir tenté, à partir de 1952, d'alerter l'opinion publique internationale sur cette situation, des mouvements, puis des groupes armés, se sont constitués en vue de libérer leurs pays de la domination coloniale. Considérés

---

<sup>16</sup> Sur le Statut de l'indigène de 1954, voir la publication du Bureau de l'information publique des Nations Unies: *A Principle in Torment — United Nations and Portuguese Administered Territories*, New York, 1970, p. 21.

<sup>17</sup> *Id.*, p. 7.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 44.

comme des subversifs et des terroristes, ils furent d'abord l'objet d'une répression féroce. Puis, leurs capacités de riposte et leurs moyens matériels s'améliorant au fil des années, ils ont fini par constituer d'importantes forces de combat face aux troupes coloniales. Les zones traversées par leurs troupes sont considérées par les Portugais comme des zones ennemies qu'il faut « pacifier » : leurs populations sont dispersées et les habitants considérés comme complices sont emprisonnés ou parfois exécutés sur le champ. Des herbicides composés de substances chimiques détruisant systématiquement les récoltes et affectant non seulement les plantes mais aussi les êtres humains, en provoquant chez ces derniers des troubles respiratoires et gastriques, sont répandus sur leurs champs. Ces actions amènent les villageois, faute de nourriture et de sécurité, à quitter les lieux <sup>19</sup>.

Nous pouvons dès à présent constater qu'entre les trois grandes causes engendrant ce phénomène des réfugiés en Afrique que nous venons de survoler, il n'y a pas de différence de nature. Qu'il s'agisse des Etats indépendants, des colonies portugaises ou encore des pays de discrimination raciale, le processus est le même et se décompose en deux phases :

- a) l'oppression de droit ou de fait, entraînant des réactions et des résistances individuelles ou collectives;
- b) les répressions punitives sur une plus ou moins grande échelle et entraînant l'insécurité pour les populations concernées qui en sont la conséquence.

Cependant, une différence fondamentale doit être relevée. Alors que dans les Etats indépendants on se trouve bien souvent devant des crises de croissance, des situations de conjoncture et des problèmes politiques que les dirigeants des nouveaux Etats ne maîtrisent pas encore, dans les colonies portugaises en revanche, le phénomène résulte d'une situation de guerre livrée par les Mouvements de libération nationale, dont les répercussions sur les populations civiles se soldent par une fuite des zones de combat et de répression. Pour ce qui est maintenant de la République d'Afrique du Sud et de la Namibie, nous nous trouvons en face d'une volonté déterminée d'assurer la mise en exécution d'une politique d'oppression et de répression permanente dont le but ultime reste la mainmise totale et absolue sur le potentiel économique et l'appareil politique, en vue de leur confiscation au profit d'une minorité dans les deux pays.

La distinction réside surtout dans les perspectives de solutions offertes dans chacun de ces cas. Pour les Etats nouvellement indépendants d'Afrique, ou peut grâce à une politique adéquate, imaginer l'aboutissement des efforts

---

<sup>19</sup> Nations Unies, Doc. E/CN. 4/1050 du 2 février 1971, p. 212. *Rapport du Groupe spécial d'experts établi conformément à la résolution 21 (XXV) de la Commission des droits de l'homme*. New York, 2 février 1971, p. 212.

déployés sur le plan national et régional en vue de canaliser et d'endiguer le problème des réfugiés. Dans les autres cas, en revanche, un tel espoir n'est pas permis dans la mesure où le phénomène des réfugiés suit un courant dont on a tout lieu de penser qu'il ira en s'aggravant.

Il se pose aux Etats africains, dont les réfugiés sont originaires, des problèmes d'ordre politique, stratégique et de sécurité que les gouvernements se doivent de résoudre. Outre qu'ils se trouvent en face du problème de l'exode des ressources humaines que constitue le départ de leurs nationaux comme réfugiés, ils doivent encore tenir compte de la dislocation de l'ordre social et économique causée par l'émigration de ces derniers dans d'autres Etats.

Pour les Etats d'accueil, aux prises avec leurs propres problèmes de développement économique et surtout avec le problème de l'insuffisance d'équipement social et de main-d'oeuvre qualifiée, les difficultés que représente la prise en charge de réfugiés ne sont pas moins grandes.

Cependant, en dépit de cette situation, les gouvernements africains se sont fait un devoir de rechercher une solution collective aux problèmes des réfugiés. Ils acceptent non seulement de leur prêter assistance à court et à long terme, mais également d'instituer, en leur faveur, un cadre de protection juridique.

Trois types de solutions sont offerts: le rapatriement librement consenti dans le pays d'origine, l'installation dans le premier pays d'asile, ou la réinstallation dans un pays autre que le premier pays d'asile.

En Afrique, jusqu'à présent, le nombre des réfugiés ayant opté pour la première solution — considérée comme la meilleure — reste très limité. Dans la conjoncture présente, l'effort des Etats et des institutions internationales vise à l'installation sur place ou à la réinstallation. Pour les réfugiés provenant des milieux ruraux, il s'agit d'une installation dans l'agriculture pouvant revêtir deux formes: l'une dite «spontanée», effectuée essentiellement avec l'assistance de la population locale, l'autre dite «systématique», plus rationnelle, impliquant une préparation et une exécution assurée par les Etats et les organisations internationales. En ce qui concerne les réfugiés vivant en milieu urbain, cette opération consiste en une réinstallation individuelle se concrétisant soit par une offre d'emploi pour ceux qui ont une qualification professionnelle, soit par une offre de bourses d'études ou de stage de formation professionnelle pour les non qualifiés. Parallèlement à ces actions pratiques visant à endiguer les aspects techniques et matériels du problème des réfugiés en Afrique, les Etats ont élaboré un cadre institutionnel dans lequel, désormais, une convention régionale régit en sus de la Convention internationale à caractère universel élaborée à Genève en juillet 1951 et du Protocole de 1967, le statut des réfugiés dans cette partie du monde.

L'analyse à laquelle nous soumettons ici ces différentes actions nous livre une série de constatations que nous aurons à discuter.

Nous sommes d'abord amenés à constater que ces actions sont valables dans la mesure où elles constituent des solutions purement techniques, même si d'autres voies sont offertes. Dans leur mise en oeuvre même, certains aspects méritent d'être cernés davantage et l'efficacité de ces actions sera fonction du courage de leurs promoteurs à les remettre en cause et à procéder aux réajustements nécessaires. Cependant, les difficultés réelles de la conjoncture politique et économique dans lesquelles elles ont été élaborées et mises en oeuvre interviennent ici pour revaloriser fortement l'ensemble de ces actions et leur conférer portée et mérite.

Notre analyse nous a encore amenés à une autre constatation à partir de la confrontation entre les solutions proposées et les causes du problème des réfugiés en Afrique: les solutions ne peuvent à elles seules être suffisantes pour enrayer le mal. Le phénomène des réfugiés en Afrique reste en effet lié aux données conjoncturelles qui prévalent dans cette partie du monde. La voie susceptible d'assurer la protection des droits de l'Homme et le maintien de la paix régionale passe nécessairement par des actions conciliatrices entreprises dans cette conjoncture. L'assistance technique apportée aux réfugiés touche essentiellement la situation matérielle de ces derniers mais n'affecte en rien le phénomène des réfugiés lui-même. C'est ce qui confère à ce phénomène son caractère sinon permanent du moins toujours latent. C'est devant cette réalité que va se trouver placé le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), organisme toujours conçu sur une base ad hoc. L'ampleur des tâches, tout comme la manière dont elles ont été accomplies en Afrique, sont venues considérablement enrichir l'expérience de cette institution. Mais bien plus que cet acquis, les efforts d'adaptation et de réalisation tentés en faveur des réfugiés en Afrique, incitent à penser que pour le HCR sa mission se situe aujourd'hui bien au-delà de son cadre conceptuel initial.

Par ailleurs, les Etats africains ont donné au problème des réfugiés un cadre et des dimensions hautement politiques. Le fait que la nature de celui-ci soit profondément liée aux questions économiques vitales de ces Etats, confirme la justesse d'une telle attitude. Néanmoins, nous avons été amenés à nous demander dans quelle mesure en donnant l'exclusivité à ces préoccupations politiques, quand bien même elles seraient justifiées, ces Etats ne risquaient pas de reléguer les autres aspects du phénomène des réfugiés au second plan et, à long terme, les ignorer entièrement. Ce problème étant essentiellement humanitaire, une telle attitude a pour effet de le repousser sans pour autant lui apporter une solution.

Notre étude sera conduite sur la base d'une association de deux méthodes:

l'une historique et l'autre systématique. Cette démarche a pour objet de suppléer la méthode historique, servant de « toile de fond » indispensable, par la méthode juridique. En conséquence, si les caractéristiques propres aux réfugiés africains constituent l'objet de notre préoccupation essentielle, cet examen se situera dans le cadre général du problème des réfugiés et des solutions envisagées pour y faire face, soit temporairement, soit définitivement. De même, les causes, les manifestations et les conséquences du problème des réfugiés ne seront pas particulièrement africaines, elles seront simplement caractérisées par un milieu, avec ses moeurs et ses coutumes, à un stade d'évolution sociale donné. Ce faisant, nous nous proposons de diviser notre sujet en deux grandes parties comprenant chacune quatre chapitres.

La première partie sera consacrée à l'examen de la situation des réfugiés en Afrique. Cependant, avant de nous engager dans l'analyse des problèmes propres aux réfugiés africains, nous procéderons à une certaine approche terminologique de la notion même de « réfugié ». Puis nous essayerons de dresser un tableau de la situation générale des réfugiés en Afrique. Nous voulons nous limiter ici aux aspects socio-économiques, politiques et juridiques de l'ensemble du problème. Cette partie révélera l'ampleur et la complexité mais aussi la nouveauté de ces problèmes dans la conjoncture africaine. Chacun de ces aspects nécessite de la part des gouvernements africains l'adoption d'une attitude ayant des conséquences d'une profonde portée sur le plan national et régional. Impliqués eux-mêmes directement dans les sources de conflits entraînant le problème des réfugiés, les gouvernements des Etats indépendants d'Afrique sont envahis par des sentiments et des réactions de prudence quant à son règlement. Malgré cette tendance, les chefs d'Etat et de gouvernement membres de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), ont cependant accepté de signer en 1969 une convention appelée à régir le statut des réfugiés africains. Nous nous interrogerons sur le contenu et la portée d'un tel acte.

La deuxième grande partie sera consacrée à l'examen des voies et moyens mis en oeuvre pour faire face à la situation des réfugiés en Afrique. Cet examen portera tour à tour sur les aspects institutionnels de cette politique puis sur les actions proprement dites avec leurs résultats. Sur les deux plans, la pratique se montre particulièrement riche en enseignements.

## CHAPITRE PRELIMINAIRE

### Le réfugié, son fait et sa qualification

Le phénomène du réfugié a été connu de tous temps. Sa complexité et ses implications multiples le rendent difficilement accessible, et l'homme de la rue ne le perçoit que partiellement. Jusqu'à nos jours, l'opinion publique ne l'a saisi qu'à travers des réactions affectives et émotionnelles suscitées par l'évocation de ces colonnes de femmes, d'enfants et de vieillards en haillons, jalonnant de longues et pénibles routes, sans abri, sans destination précise, fuyant le démon.

Les tentatives d'institutionnalisation sur le plan de la doctrine et des conventions internationales soulignent cette difficulté à saisir et à cerner la notion de «réfugié». Cela provient de la distinction à faire entre cette notion et celles d'«étranger», d'«émigré», d'«apatride», de «personne déplacée» ou encore de «criminel de droit commun» fuyant la justice d'un pays.

Cependant, une telle distinction doit être nécessairement faite avant d'aborder les situations similaires et particulières en Afrique. C'est à cela que nous consacreront ce chapitre préliminaire. Il doit nous permettre de dégager les caractéristiques essentielles des individus ou des groupes qui font l'objet de notre étude.

Pourtant, il nous apparaît indispensable de souligner dès à présent que, traitant d'un ensemble de problèmes touchant les réfugiés africains, nous ne cherchons pas ici à faire une étude exhaustive du statut du réfugié en droit international, mais plutôt à donner quelques précisions sur le contenu de ce terme. Ces précisions nous permettront de déterminer qui, en Afrique ou ailleurs, peut ou ne peut pas, et pour quelles raisons, bénéficier de la qualité de «réfugié».

Le report à l'opinion des publicistes et aux instruments juridiques traitant de ce problème a pour seul objet de donner les éléments nous permettant d'établir un système de référence indispensable à notre étude.

#### 1. L'idée de «réfugié»

Selon la conception la plus généralement répandue dans l'opinion publique, le réfugié est assimilé à une victime innocente aux prises avec les

suites d'un cataclysme, naturel ou provoqué. De ce fait, il se présente comme un handicap social et moral qui mérite le regard compatissant de tous ceux qui ont eu la chance d'échapper à de tels événements.

Dans le pays d'accueil, le réfugié est un étranger — puisqu'il se trouve hors de son Etat d'origine — différent toutefois des autres étrangers dans la mesure où il a fui une situation pour se mettre à l'abri, généralement dans le pays le plus proche. Il ignore combien de temps va durer sa présence dans ce territoire et quelle autre destination prendre. Cette migration peut revêtir différents caractères: volontaire ou forcée, individuelle ou collective. Bien souvent, le réfugié attend du gouvernement du pays hôte, aide et assistance. Sa seule certitude, bien souvent, c'est le refus d'un retour, tout au moins dans l'immédiat, en son pays d'origine. Les autres étrangers, au contraire, se trouvent volontairement dans un pays de leur choix, pour des raisons précises et, surtout, au moindre acte discriminatoire à leur endroit, sont assurés du soutien de leur propre gouvernement.

Le fait de ne pouvoir, ou ne vouloir, dépendre des autorités de son pays d'origine et celui de ne pas être fixé sur sa destination placent le réfugié dans une situation complexe sur le plan administratif, nécessitant une régularisation auprès des autorités du pays hôte: papiers d'identité, permis de séjour, éventuellement de travail, etc. . . . L'attitude de ces dernières varie en fonction des conjonctures politiques, économiques et sociales intérieures qui conditionnent l'intégration du réfugié, mais aussi de la nature des relations entre l'Etat d'origine et celui d'accueil.

## 2. Le concept de «réfugié»

D'accord en cela avec l'article 38 (I) du Statut de la Cour internationale de justice reprenant les dispositions de l'ancien statut de la Cour permanente de justice internationale<sup>1</sup>, nous estimons que la doctrine, la jurisprudence, les principes généraux du droit et les conventions sont les sources du Droit international qui vont nous livrer le contenu du terme «réfugié».

En effet, l'examen de ce terme a suscité un intérêt chez bon nombre de publicistes qui lui ont consacré des travaux importants<sup>2</sup>. Inscrit au pro-

<sup>1</sup> L'opinion exprimée au texte ne doit pas être considérée comme une adhésion à l'ensemble des principes énoncés dans cet article qui connaît tant de polémiques. Mais suivant en cela M. *Grahl-Madsen*, il sera un simple guide "to the sources of law". *The Status of Refugees in International Law*, Sythoff, Leyden, 1966, vol. 1, p. 29.

<sup>2</sup> Nous pensons notamment, pour n'en citer que quelquesuns, à ceux de *Sir John Hope Simpson*, *Jacques Vernant* et son équipe, *Otto Kimminich*, *Jan van Hoven Goedhart*, *Roger Nathan-Chapotot*, *Arnold Raestad*, *Felix Schnyder*, *Marc Vichniac*, *Paul Weis*; mais aussi de *Vattel* et *Grotius* qui, à partir de leurs conceptions du droit naturel, dégagent les droits et obligations des Etats en ce qui concerne les migrants, fugitifs et réfugiés politiques.

gramme de l'Institut de droit international, il a encore, par ailleurs, fait l'objet de plusieurs arrêts de tribunaux nationaux et internationaux.

En droit international, on a essayé de cerner davantage cette notion populaire du réfugié en se fondant sur la réalité de la société internationale dont l'une des caractéristiques est l'existence des Etats. Ce faisant, le concept de «réfugié» est ainsi envisagé dans le cadre de rapports liant l'individu ou le groupe à l'Etat dont il est ressortissant. A partir du moment où ces rapports sont, soit inexistants, soit interrompus pour des motifs politiques, la situation de l'individu ou du groupe doit être reconsidérée en vue d'une normalisation.

Dans cette thèse, on assimile des individus, tels que les réfugiés et les apatrides à des «personnes non protégées». Ainsi, selon *Simpson*:

"The main characteristic of a refugee, whether he enjoys League protection or not, is the fact that he does not enjoy the protection of the government of his country of origin. In many cases, he has lost his nationality and has become stateless. Even if he retains his nationality, he does not enjoy "*de facto*" the protection of the State to which he nominally belongs, and is thus, when in another country, akin to the stateless person."<sup>3</sup>

De même, la Convention du 28 octobre 1933, dite Convention Nansen, insiste sur le fait qu'un réfugié

"does not enjoy or... no longer enjoys the protection of the State to which he previously belonged"<sup>4</sup>.

*Weis* considère, pour sa part<sup>5</sup>, qu'il faut placer ces individus dans deux catégories distinctes: d'une part, les «personnes non protégées» «*de jure*», à savoir les apatrides, et, d'autre part, «les personnes non protégées» «*de facto*» qui sont les réfugiés.

Un tout autre point de vue est celui de *Grahl-Madsen* qui relève l'imprécision, voire l'ambiguïté, de l'expression «personnes non protégées», dans la mesure où se trouvent confondus sous ce vocable les réfugiés et les apatrides. Pour lui, l'absence de protection ne peut pas constituer le critère déterminant de la qualité de réfugié et, dès lors, il y a lieu de distinguer ceux-ci des autres catégories d'individus ne jouissant pas eux aussi de la protection de leur Etat d'origine. Ces autres catégories sont constituées par:

"1. Persons to whom their national State does not extend protection for other reasons than a political breach between the State and the individual concerned; 2. Persons

---

<sup>3</sup> *Simpson, H., The Refugee Problem*, Oxford University Press, London, 1939, p. 229

<sup>4</sup> Recueil des Traités de la Société des Nations, vol. 159, n° 3663.

<sup>5</sup> *Weis, P.*, "Legal Aspects of the Convention of 28 juillet 1951 relating to the Status of Refugees", dans "*British Yearbook of International Law*", 1953, pp. 478—489.

who do not want intervention by the Government of their home country for other reasons than such as constitute the individual as a refugee from that country.”<sup>6</sup>

### Plus loin il poursuit:

“It is the municipal relationship between the individual and the authorities which constitute him as a refugee... The description of refugees as ‘improtected persons’ is imprecise in other aspects too. It means only that a refugee is not enjoying the (diplomatic) protection which a State may afford to its nationals such as States parties to the Refugee Convention and/or the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.”<sup>7</sup>

Si la nature du conflit opposant l’individu à son Etat d’origine doit revêtir un caractère politique, les raisons de ce conflit peuvent varier. Ce différent, en effet, peut naître de situations telles, qu’un changement de régime susciterait de la part de ressortissants des réactions de contestation à l’endroit de la légitimité du nouveau régime. Les décisions de ces autorités nouvellement en place, entraînant des conséquences pour certains nationaux que ceux-ci refusent d’accepter: discrimination religieuse, raciale, linguistique, etc. ... Devant la panoplie de sanctions décidées par les autorités, telles que: intimidation, menaces d’arrestation, expropriations injustifiées, terreur, emprisonnement, détention arbitraire, assassinat, privation de droits de vote, d’expression, d’éducation, etc. ..., l’individu ou le groupe fuit le territoire. De cette fuite, nous trouvons la justification chez des auteurs aussi notoires que Vattel qui considère pour sa part que, devant une loi, même adoptée par la majorité, ceux qui estiment leurs intérêts brimés par cette loi et inconciliables avec elle, ont «le droit de se retirer de cette société et d’aller s’établir ailleurs»<sup>8</sup>.

De même, et surtout, dans la Déclaration universelle des droits de l’Homme, il est fait une importante référence à cet état de choses lorsque l’on y stipule: «Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien et de revenir dans son pays.»<sup>9</sup>

Une autre étape de la définition du terme «réfugié» en droit international procède de la distinction entre la notion de «réfugié» et d’autres notions approchantes, telles qu’apatride, émigré et fugitif, qu’il s’agit maintenant d’établir.

---

<sup>6</sup> *Grabl-Madsen, op. cit.*, p. 97.

<sup>7</sup> *Id.*, p. 98.

<sup>8</sup> Vattel, E. (de), *Le Droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des Souverains*; Imprimerie de la Société typographique, Neuchâtel, 1777, ch. XIX, paragr. 223.

<sup>9</sup> *Déclaration universelle des droits de l’Homme*, art. 13, paragr. 2.

### **a) Le réfugié et le fugitif**

Un homme qui fuit vers un pays étranger n'est pas nécessairement un réfugié. Il en est ainsi du fugitif qui est un individu cherchant à échapper à la justice en fuyant hors des frontières du pays dans lequel il a commis un délit de droit commun. Partant, il se refuse à retourner dans son pays d'origine ou vers le lieu de son forfait par crainte d'une punition. Cette personne ne peut être assimilée à un réfugié, dans la mesure où ce dernier a quitté son pays d'origine pour des raisons politiques. Cependant, en réalité, cette situation peut se trouver compliquée par le fait qu'un réfugié se soit, par exemple, rendu coupable d'un crime non politique mineur. Dès lors, intervient le problème de l'extradition, son application ou sa non-application dans ce cas précis.

### **b) Le réfugié et l'émigré**

Aux frontières de certains Etats à conjoncture économique favorable, des individus se voient souvent refoulés pour des raisons de législation interne prévalant dans ces pays. La tentation est alors grande pour ceux qui fuient de dures conditions d'existence dans l'espoir de trouver ailleurs une meilleure situation de se justifier en se faisant passer pour des réfugiés.

Si le réfugié quitte son pays pour des raisons politiques prévalant dans cet Etat, l'émigrant le fait pour des raisons économiques. Ce faisant, il s'efforcera de choisir son lieu de destination et généralement il s'agira d'un pays où la conjoncture économique, ainsi que les possibilités d'emploi lui seront favorables. Les conditions de départ ne sont pas non plus comparables dans la mesure où, l'émigré va où il veut, et le réfugié, là où il peut. Par ailleurs, les relations que le premier entretient avec les autorités de son pays d'origine ne sont pas de même nature que celles du réfugié avec les siennes. L'un vit dans un relatif confort psychologique du fait qu'il travaille et s'attend à une amélioration de sa situation matérielle, ce qui n'est point le cas de l'autre. Cependant, il n'est pas toujours aisé d'établir, dans certains cas de plus en plus fréquents, une différence entre ces deux catégories d'individus.

### **c) Le réfugié et l'apatride**

Quoique ces deux notions offrent des similitudes, elles se rapportent cependant à des réalités distinctes.

Aux termes de l'article 1 de la Convention de New York sur le statut de l'apatride du 28 septembre 1954, est considéré comme tel « toute personne qu'aucun Etat ne considère comme son ressortissant par application de sa législation » <sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Convention sur le Statut des apatrides, Série *Traité des Nations Unies*, 360, New York, 1954.

Le fait que le réfugié peut, lui aussi, se trouver sans nationalité, n'en fait pas nécessairement un apatride, et, inversement, un apatride n'est pas nécessairement un réfugié. Mais tous deux peuvent être victimes de mesures privatives de nationalité. L'Institut de droit international écrit à ce propos:

«Dans les présentes résolutions, le terme «réfugié», désigne tout individu qui, en raison d'événements politiques survenus sur le territoire de l'Etat dont il était ressortissant, a quitté volontairement ou non ce territoire ou en demeure éloigné, n'a acquis aucune nationalité nouvelle et ne jouit de la protection diplomatique d'aucun autre Etat.»<sup>11</sup>

L'apatride peut devenir réfugié s'il a perdu en fait et en droit l'appui de son Etat d'origine; mais l'apatridie n'est pas la condition nécessaire pour acquérir cette qualité. Il est généralement admis que le réfugié puisse être ou non apatride. S'il ne l'est point, la perte subséquente de sa nationalité demeure sans effet sur son statut de réfugié. Ainsi, précise *Simpson*:

“Not all stateless people are refugees, nor are all refugees technically stateless (apatride, staatenlos). Statelessness is not essential quality of a refugee, though many refugees are in fact stateless people.”<sup>12</sup>

Le terme réfugié fait enfin l'objet d'une tentative de définition dans un certain nombre de conventions internationales et de législations internes. Cependant ces dernières ne seront ici que mentionnées, leur étude systématique ne se justifiant pas dans le cadre de ce travail.

Dans les conventions internationales, les Etats se sont efforcés de donner au terme «réfugié» un contenu qui leur permet d'agir en faveur d'un groupe précis et bien déterminé d'individus. Ce souci a abouti à certaines restrictions d'ordre géographique et chronologique<sup>13</sup>. Plus tard, les nouvelles situations de réfugiés qui ont surgi hors d'Europe, et essentiellement en Afrique, amèneront les Etats à lever ces restrictions et à donner à ces accords une vocation plus universaliste. Tel sera l'objet du Protocole de 1967.

Cette étape franchie, la définition du réfugié établie par la Convention de juillet 1951 et le Protocole de 1967 va dans le même sens que celle qui se dégage de la doctrine, à savoir que l'éligibilité au titre de réfugié est ouverte à toute personne «craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race,

---

<sup>11</sup> Institut de droit international, *Tableau général des résolutions*, 36, Bruxelles, avril 1936, art. 2 (2).

<sup>12</sup> *Simpson, op. cit.*, p. 323.

<sup>13</sup> Statut du Comité intergouvernemental pour les réfugiés, art. II (1).

— Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés, annexe I, 1re Partie, sections A et B.

— Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés, art. I (A) 2.

de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle . . . ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner» <sup>14</sup>.

A la lumière de cet examen, nous ne nous pencherons pas sur le cas de ceux que l'on désigne sous le nom de «réfugiés nationaux» <sup>15</sup>. Cette appellation se rapportant aux populations dont les déplacements se situent à l'intérieur d'un même Etat. Pendant la guerre de sécession au Nigeria, la plupart des mouvements des Biafrais, fuyant les zones de combat à la recherche de zones de sécurité à l'intérieur de la Fédération entrent dans cette catégorie. Il en va de même pour les Soudanais du sud à l'intérieur des frontières de leur Etat.

Face à la conjoncture politique et économique prévalant dans la plupart des Etats du tiers monde, et les situations qui en sont issues, l'opinion de *Simpson*, par exemple, ne nous semble pas satisfaisante lorsqu'il écrit:

"He (the refugee) is distinguished from the ordinary alien or migrant in that he has left his former territory because of political events there, not because of economic attraction of another territory." <sup>16</sup>

En Afrique, il est de nos jours malaisé d'établir une telle distinction. En effet, dans le contexte politique et économique de la plupart des pays nouvellement indépendants, l'Etat est bien souvent, comme il nous a été donné de le voir dans notre introduction, le seul tuteur de toutes les activités et de tous les besoins des populations. De ce fait, ces dernières le tiennent presque toujours pour responsable des difficultés économiques qu'elles éprouvent quotidiennement. De cette attitude à la condamnation du régime politique sous lequel elles vivent, il n'y a qu'un pas. Amenés à une émigration clandestine, ces individus sont passibles de sanctions ou de menaces de sanctions de la part des autorités, qui peuvent les mettre dans une situation assimilable à celle du réfugié.

Par conséquent, ces personnes seront considérées dans notre étude comme susceptibles de bénéficier de la qualité de réfugié. L'article 13, alinéa 2, de la Déclaration universelle des droits de l'Homme va dans ce sens, en leur accordant le «droit de quitter» leur pays et «d'y revenir».

---

<sup>14</sup> Convention relative au Statut des réfugiés, article 1er, A, 2°.

<sup>15</sup> *Duclos, P., Le Conseil de l'Europe*, Collection «Que sais-je?», n° 885, Presses universitaires de France, Paris, 1960, p. 110.

<sup>16</sup> *Simpson, op. cit.*, p. 4.

## PREMIERE PARTIE

# LES ASPECTS SOCIO-ÉCONOMIQUES, POLITIQUES ET JURIDIQUES DU PROBLÈME DES RÉFUGIÉS EN AFRIQUE

## CHAPITRE PREMIER

### Tableau de la situation générale des réfugiés en Afrique

#### SECTION I

### Les recensements: sources et résultats

#### 1. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Les estimations, de diverses sources, sur le nombre des réfugiés en Afrique font état d'environ 1 million de personnes originaires d'une quinzaine de pays et réparties dans 24 Etats d'accueil.

Cependant, il y a lieu d'observer ici que le problème des sources permettant d'évaluer ce nombre avec exactitude, se pose avec beaucoup d'acuité. En effet, qu'elle soit officielle — HCR, ou les Etats africains par le truchement du secrétariat de l'OUA —, ou semi-officielle — les organisations non gouvernementales — aucune source ne prétend à la certitude des chiffres qu'elle avance, tant les données sont mouvantes et difficiles à répertorier. Ainsi, le HCR dont les critères de qualification sont stricts, tient souvent à préciser que ses données statistiques se rapportent aux réfugiés dont il a la charge ou encore des cas dont il a pu avoir connaissance par ses multiples réseaux et qui ont bénéficié de la qualification. Une comparaison entre les données fournies par trois grandes sources (HCR, OUA et institutions bénévoles) est assez révélatrice de cet état de fait: ainsi, en prenant comme période de référence celle de 1967/68, nous pouvons observer que si le HCR estime le nombre des réfugiés en Afrique à 829.025 personnes, les données fournies par les deux autres sources sont sensiblement différentes <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nations Unies, doc. A (A/7211/Add. 1), *Additif au rapport* du Haut Commissaire, supplément n° 11, New York, 1969.

## 2. Le Secrétariat de l'OUA

Selon les documents en provenance de cette source et qui sont également fondés sur les données fournies par les Etats membres de cette Organisation, on estimait, à la même époque (1967/68), le nombre des réfugiés à quelques 1,285.231 personnes <sup>2</sup>.

L'écart enregistré entre les chiffres fournis par le HCR et ceux fournis par le Secrétariat de l'OUA, quelque important qu'il soit, peut bien se concevoir dès lors qu'un certain nombre d'Etats ont souvent essayé de faire face aux problèmes des réfugiés par leurs propres moyens, sans assistance extérieure. Ce n'est que devant le nombre croissant des réfugiés qui risquent de devenir une trop lourde charge pour leur économie qu'ils se sont décidés à demander l'aide internationale et plus particulièrement celle du HCR. Par ailleurs, les données statistiques fournies par les Etats africains sur le nombre des réfugiés revêtent, bien souvent un caractère très approximatif, pour des raisons essentiellement techniques.

## 3. Les organisations bénévoles

Les chiffres avancés par les sources constituées par certaines organisations bénévoles, en l'occurrence ici le Conseil oecuménique des Eglises, sont les plus élevés qu'il nous ait été donné de rencontrer. En effet, ces données statistiques dénombraient 1,586.366 réfugiés en Afrique en 1968 <sup>3</sup>. Aussi sensible que puisse paraître la différence entre cette dernière estimation et les deux précédentes, elle s'explique néanmoins pour plusieurs raisons dont la principale est que les organisations bénévoles agissent sur la base de critères moins legalistes et bien plus souples en la matière que le HCR. Pour elles, il s'agit moins de qualifier un individu de réfugié (ce qu'elles ne sont d'ailleurs pas habilitées à faire) que d'admettre que telle personne — dont elles ont le sentiment que les déclarations sont plausibles — doit être assistée dans sa situation. C'est ce qui ressort fort bien de la déclaration de l'un des délégués du Conseil oecuménique des Eglises à une réunion des correspondants nationaux du Bureau de l'OUA pour le placement et l'éducation des réfugiés africains à Addis-Abéba, et qui soulignait, à cette occasion, le fait que l'Eglise considérerait plutôt l'aspect humain que l'aspect juridique. C'est la raison pour laquelle il

---

<sup>2</sup> OUA, Doc. AFR/CONF/1967, n° 1: *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains*, Addis Abéba, 9—18 octobre 1967, pp. 19—54.

<sup>3</sup> Conférence des Eglises de toute l'Afrique: seconde Assemblée; *Rapport de M. Ankerah, K. E., Document de travail, section 1, groupe (e), Abidjan*, 1er—2 septembre 1969.

se peut qu'un individu soit considéré par l'Eglise comme un réfugié alors qu'il est considéré comme immigrant indésirable aux yeux des autorités compétentes...<sup>4</sup>.

Une autre explication nous est fournie par le fait que, malgré l'effort appréciable déployé par le Haut Commissaire ces dernières années pour multiplier en Afrique ses représentations et les centres d'accueil sur le terrain, le chemin menant à la mission religieuse proche reste encore le plus facilement accessible à de nombreuses personnes. En outre, il arrive parfois que dès réception des premiers secours de la mission, le seul objectif des intéressés est de chercher une issue à leur situation avec l'aide et la solidarité de la population locale.

S'ils n'attirent pas sur eux l'attention de la police locale en raison de démêlés avec celle-ci et ne sont donc pas inquiétés, il y a de fortes chances qu'ils soient recensés avec la population autochtone.

Tous ces éléments, et bien d'autres encore, ayant trait aux bouleversements socio-culturels, politiques et psychologiques existant dans l'Afrique post-coloniale, entraînent des insuffisances de toutes sortes sur le plan technique.

Mais notre dessein est moins de nous attacher strictement à des données scientifiques exactes que de souligner l'existence, à ce stade de la recherche, d'un problème particulier aux réfugiés en Afrique. C'est là d'ailleurs un aspect qui n'a pas échappé à certains auteurs qui ont eu à se pencher sur ce problème, tel *Cato Aall* qui, dans une contribution à l'ouvrage publié par l'Institut scandinave d'études africaines, soulignait fort justement que:

"It may also be understood how difficult it is to produce exact figures of the number of refugees. In a fluctuating and unclear situation, figures with discrepancies of almost 100% must be regarded as fairly exact... How could accurate figures be given, when the exact figure of the local population is not known, when the refugees are often not distinguishable from the local population, when the people in question or part of them are moving, some in this, some in that direction, and at the same time are spread over a large area?"<sup>5</sup>

Tout en tenant compte de ces différentes sources, nous avons choisi de fonder les données que nous avançons sur les statistiques fournies par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Selon cette source, le nombre des réfugiés en Afrique au début de l'année 1971 est estimé à 992.000 personnes, réparties dans une douzaine de pays.

---

<sup>4</sup> OUA. Doc. Bureau pour le placement et l'éducation des réfugiés africains: *Rapport final du séminaire pour les correspondants nationaux*. Addis Abéba, 27 avril — 1er mai 1970, p. 25.

<sup>5</sup> Hamrell, Sven, Ed., *Refugee Problems in Africa*, The Scandinavian Institute of African Studies, Upsala, 1967, p. 36.

Ces réfugiés sont originaires de 13 pays, soit:

| <i>Nombre de réfugiés par pays d'accueil</i> |         |                                 |         |
|----------------------------------------------|---------|---------------------------------|---------|
| Botswana                                     | 4.000   | Soudan                          | 61.000  |
| Burundi                                      | 39.000  | Tanzanie                        | 71.500  |
| Centrafricaine (Rép.)                        | 27.000  | Afrique de l'Ouest <sup>6</sup> | 6.000   |
| Ethiopie                                     | 21.000  | Zaïre                           | 489.000 |
| Ouganda                                      | 180.000 | Zambie                          | 16.000  |
| Sénégal                                      | 67.000  | Divers pays <sup>7</sup>        | 10.500  |

| <i>Nombre de réfugiés par pays d'origine</i> |         |                                    |        |
|----------------------------------------------|---------|------------------------------------|--------|
| Angola                                       | 413.000 | Sud-ouest africain (Namibie)       |        |
| Ethiopie                                     | 54.000  | et République sud-africaine        | 1.200  |
| Guinée-Bissao                                | 66.500  | Tchad                              | 2.000  |
| Mozambique                                   | 60.000  | Zaïre                              | 52.000 |
| Rwanda                                       | 142.000 | Zambie                             | 10.000 |
| Soudan                                       | 172.500 | Autres pays africains <sup>8</sup> | 10.000 |
|                                              |         | Etats non africains <sup>9</sup>   | 10.500 |

On notera, non sans intérêt, que, dans ce nombre, 450.000 personnes sont des ressortissants d'Etats nouvellement indépendants et que le reste, soit un peu plus de la moitié, provient de pays sous domination d'une puissance coloniale, ou d'une minorité raciste. En 1967, ce rapport était de 349.300 réfugiés en provenance du premier groupe d'Etats, contre 385.600 originaires du second groupe de pays <sup>10</sup>.

Le nombre global des réfugiés connaît une progression constante depuis 1960 et a plus que doublé depuis 1964, année où l'on enregistrait au total 400.000 réfugiés africains contre 535.000 en 1965, 625.000 en 1966, 735.000 au 1er janvier 1967 <sup>11</sup>, et 992.000 en décembre 1970. Il convient de noter l'importance de l'année 1964 pour les Mouvements de libération nationale par la lutte armée en Afrique. C'est, en effet, à partir de ce moment que commence la mise en vigueur des décisions de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernements africains réunie à Addis-Abéba en mai 1963; décisions amenant la création d'un Comité de libération ou Comité des Neuf avec ouverture d'un budget financé par l'ensemble des Etats.

<sup>6</sup> Cf. tableau en annexe, p. 219.

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Chiffres communiqués par le HCR à la Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains, Addis-Abéba, 1967, OUA, doc. AFR/REF/CONF/1967, n° 1, Appendix II, p. 2.

<sup>11</sup> Hamrel, S., *op. cit.*, pp. 14—15. Ces chiffres sont fondés sur les statistiques communiquées par le HCR.

Entre 1964 et 1967, les tentatives de rapatriement librement consenti ont eu pour conséquence le retour dans leur pays d'origine de quelque 55.000 réfugiés parmi lesquels 90 pour cent étaient originaires d'Etats indépendants et 10 pour cent de pays sous domination d'une puissance coloniale ou d'une minorité raciste <sup>12</sup>.

## SECTION II

### Les catégories

Pour répartir les réfugiés en Afrique par catégories, on peut envisager deux possibilités: une classification par Etat d'origine, ou encore une classification par groupe professionnel des intéressés. Le premier type de classification regroupe les réfugiés selon leur pays d'origine, et le second en fonction de leur activité professionnelle.

#### A. Classification par pays d'origine

##### 1. Les réfugiés originaires des Etats indépendants

Dans ce groupe, on distingue trois catégories:

En premier lieu, la grande masse de ceux qui, individuellement mais surtout par famille, voire par village entier, fuient sous l'empire de la peur, les bouleversements politiques, économiques ou sociaux, dont leur pays est le théâtre.

En second lieu, les réfugiés politiques qui, fuyant l'oppression de leur gouvernement, ne veulent ou ne peuvent plus retourner dans leur pays d'origine par crainte de représailles de toutes sortes. Dans cette catégorie, on rencontre surtout des individus issus de milieux urbains, dotés d'une certaine formation professionnelle, allant de l'universitaire hautement qualifié jusqu'au manoeuvre. Au sein de ce groupe numériquement faible pour des raisons tant économiques, politiques que psychologiques, fermente constamment un sentiment de frustration qui rend les individus qui le composent exigeants et difficiles à prendre en charge.

On distingue encore ceux qui ont fui leur pays pour des raisons mixtes politiques et économiques et ne peuvent, ou ne veulent plus y retourner, de crainte de sanctions ou de représailles de la part de leur gouvernement.

---

<sup>12</sup> *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains*, Rapport final, Addis-Abéba, 1967, p. 11.

## **2. Les réfugiés originaires des pays sous domination d'une «puissance coloniale» ou d'une minorité raciste**

Il y a lieu ici de distinguer :

— les personnes qui émigrent et quittent leur pays pour des raisons politiques. Il s'agit principalement des responsables politiques et militaires des Mouvements de libération nationale, parmi lesquels de nombreux jeunes gens et adultes devant recevoir une préparation militaire ou une formation professionnelle à l'étranger ;

— les personnes qui quittent leur Etat d'origine pour des raisons mixtes, politiques et économiques. Ce sont des groupes ou des individus à la recherche d'une meilleure situation économique et matérielle dont ils sont privés en raison des conditions politiques prévalant dans leur pays. C'est le cas notamment de certains jeunes gens insatisfaits du niveau d'enseignement reçu, en particulier dans les Bantoustands, et désireux d'améliorer leur formation à l'étranger.

### **B. Classification par groupe socio-professionnel**

#### **1. Les réfugiés d'origine rurale**

Ce groupe est constitué par la grande masse des réfugiés africains et se trouve formé presque exclusivement de cultivateurs et d'artisans groupés en formations importantes qui, par vagues, franchissent les frontières de leur Etat d'origine et celles de l'Etat de refuge, le plus souvent clandestinement, en évitant les postes frontières. A travers la brousse, ils parcourent parfois des centaines de kilomètres, avec familles et troupeaux, en camions de transport de marchandises, dans le meilleur des cas.

Nombreux sont ceux qui, parmi eux, n'ont jamais quitté leur village natal. N'ayant jamais fréquenté l'école, beaucoup ne savent ni lire ni écrire et n'ont jamais été admis dans un hôpital. Profondément attachés à des coutumes ancestrales, ils sont réticents à toute tentative, non comprise par eux, de bousculer leurs coutumes, que celles-ci se rapportent à l'habitat, à l'alimentation ou à l'habillement.

Les groupes atteignent leurs zones d'établissement dans une situation sanitaire générale déficiente — malnutrition, anémie, parasites intestinaux —, les mettant à la merci des fléaux, tels que le paludisme, la bilharziose et la tuberculose, qui sévissent encore dans certaines régions. Dans ces conditions, les malades atteignent les hôpitaux ou les dispensaires dans un état bien souvent désespéré. Devant le cas du décès d'un des leurs dans un hôpital, les autres, perdant confiance en ce type d'institution, préfèrent cacher leurs parents ou amis malades. Et à la moindre rumeur d'épidémie, les camps sont

aussitôt désertés. Les enfants, en nombre important — le flux journalier de 200 à 250 Angolais en direction du Zaïre en août 1962 comportait 14 pour cent d'hommes, 20 pour cent de femmes et 60 pour cent d'enfants <sup>13</sup> —, sont encore les grandes victimes de cette situation. C'est ainsi qu'en Zambie on enregistrait, en 1965 encore, le décès de 50 enfants sur une population totale de 3500 réfugiés <sup>14</sup>, et cela en l'espace de trois mois.

## 2. Les réfugiés d'origine urbaine

Contrairement aux réfugiés du groupe considéré ci-dessus, «les urbains» aussi appelés les «individuels», constituent la catégorie dans laquelle entrent des individus d'origines diverses et qui, par leur provenance géographique et par le contexte économique et social de la ville d'accueil, se heurtent à des difficultés d'acceptation particulières. Ce sont généralement des artisans, des fonctionnaires ou des étudiants. Il s'agit donc de personnes qui ont reçu une formation professionnelle et une qualification leur permettant, si un emploi leur est offert, de rendre un service à l'Etat d'accueil. Elles constituent de petits groupes éparpillés dans les différents Etats africains où ils espèrent pouvoir trouver un emploi en attendant généralement la possibilité de retourner dans leur pays.

Les principaux groupes de réfugiés urbains sont ceux composés d'individus originaires d'Afrique du Sud et de la Namibie réfugiés à Nairobi, Addis-Abéba, Lusaka et Dar es-Salaam, du Mozambique au Swaziland, d'Angola dans différentes villes du Zaïre, en particulier à Kinshasa, et de Rhodésiens à Addis-Abéba, au Botswana et en République arabe d'Egypte. Ce sont soit des réfugiés déjà pourvus d'un diplôme universitaire d'enseignement supérieur technique, acquis en Afrique ou ailleurs, et qui souhaiteraient trouver dans un Etat africain un emploi en fonction de leur qualification, soit des réfugiés ayant reçu une certaine formation et désireux de compléter celle-ci avec l'aide d'une bourse d'études ou de stages dans des pays autres que ceux où ils résident. Non seulement de par leur formation et qualification ils sont appelés à travailler en zone urbaine, mais ils se caractérisent encore par le fait qu'ils ne jouissent que d'un droit d'asile temporaire dans leur pays d'accueil, en attendant de bénéficier d'une installation durable dans un pays qui est en mesure de leur offrir un emploi.

---

<sup>13</sup> Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge: *Rapport du Comité exécutif sur l'activité de la Ligue*; Conseil des gouverneurs, XXVIIe session, Genève, 28—31 août 1963, point 8 de l'ordre du jour, p. 3.

<sup>14</sup> Aall, Cato, Contribution à l'étude éditée par Sven Hamrell: *Refugee Problems in Africa*, op. cit., p. 31.

## SECTION III

### Les types et zones d'installation

#### 1. L'installation spontanée

Les experts des Nations Unies désignent par cette expression, l'installation de réfugiés ayant traversé les frontières de leur Etat d'origine vers le pays le plus proche pour y chercher refuge, cela, généralement parmi les populations issues d'un même groupe ethnique. Grâce à l'accueil favorable de la population autochtone ils s'installent, par leurs propres moyens, comme agriculteurs dans cette région. Il en va ainsi pour les Angolais réfugiés dans le Bas-Zaïre, et des réfugiés de la Guinée dite portugaise, installés dans la Casamance, au Sénégal. Avec l'accord des chefs et des notables de villages, parfois aussi des autorités politiques et administratives de la région, les réfugiés peuvent soit grossir le village en accroissant la population locale, soit créer de nouveaux villages. Dans la première hypothèse, celle où les autorités du pays d'asile n'ont pas à intervenir lorsque le nombre des nouveaux arrivants croît de manière à trop peser sur le bien-être de la population autochtone, il arrive que certains de ces nouveaux arrivants choisissent spontanément de continuer leur route pour aller s'installer dans une autre localité. Ce type de mouvement se caractérise par la part importante d'initiative des réfugiés eux-mêmes et par l'assistance apportée par la population locale.

#### 2. L'installation systématique

Le processus de l'installation spontanée, qui suppose un climat d'accueil favorable, des terres disponibles et l'accord des autorités du pays d'asile, ne va pas toujours sans poser quelques problèmes.

Un nombre trop élevé de réfugiés peut, en effet, se heurter à l'insuffisance de l'infrastructure matérielle et de l'équipement social — voies de communications, puits, ponts, dispensaires, hôpitaux, écoles, etc. — et accroître les difficultés de la population locale. C'est ainsi que durant les seuls quinze premiers jours du mois d'avril 1961, les populations des villages situés au sud de la province de Kinshasa virent leur nombre doubler à la suite de l'arrivée de petits groupes de réfugiés en provenance de l'Angola. Ces groupes, malgré l'accueil chaleureux qu'ils reçurent de la part de la population locale, contribuèrent sérieusement à aggraver le chômage qui sévissait encore au Zaïre en raison des conditions particulièrement difficiles dans lesquelles ce pays a accédé à l'indépendance <sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, *Rapport, op. cit.*, p. 4.

### 3. Les principales zones d'installation des réfugiés en Afrique

Le continent africain abrite actuellement un nombre assez important de centres d'installation de réfugiés, dont les plus notables se trouvent situés dans les Etats et les localités suivants <sup>16</sup>:

*Botswana*: la majorité des réfugiés dans ce pays est d'origine angolaise. Ils sont installés, de même qu'un petit groupe composé d'individus originaires surtout de Namibie, du Lesotho et d'Afrique du Sud, à Etsha sur l'Okavango.

*Burundi*: les réfugiés zaïrois sont installés dans la plaine de la Ruzizi, autour de Cibitoke et Bujumbura depuis le printemps 1964, ainsi que dans le district de Kirundo au nord-est du pays. Les Rwandais occupent quatre zones se situant à Mugeru au nord-ouest, à Kayongozi au nord-est, à Kigamba au nord-est et Muramba au nord-est.

*République centrafricaine*: les réfugiés zaïrois sont installés, depuis 1964, à Mobaye et à Bangassou, à la frontière de la République centrafricaine avec le Zaïre. Dès octobre 1964, les Soudanais ont été transférés à Obo et à Bambouti, à 200 kilomètres de la frontière de la République centrafricaine et du Soudan. Un groupe moins important est établi à Ouadda-Djallé au nord-est, alors qu'à N'Délé, au nord du pays, on a installé des réfugiés tchadiens.

*Ouganda*: les Rwandais se trouvent réinstallés dans le district de Toro, à Kahunge, Ibuga, Rwamawanja et Kyaka, au sud-ouest du pays. Les Zaïrois, arrivés en un flux important de 30.000 réfugiés en automne 1964 se sont vus accueillir dans le district d'Acolpii. Quant aux Soudanais arrivés par vagues successives au cours de l'année 1963 et au printemps 1964, un premier groupe a été installé, d'abord à Karenga, puis à Nakapiripit dans la région montagneuse du nord-ouest. Un autre a été établi à Agago, dans le district d'Acolpii, un troisième à Koboko, au nord-ouest et un quatrième à Onigo au nord.

*Sénégal*: Depuis 1960, les réfugiés en provenance de la Guinée-Bissao se sont d'abord établis essentiellement en Casamance, dans le Sud-ouest du pays, et plus précisément dans le département de Sdhieu-Kolda, Ziguinchor et Velingara, puis dans les districts de Diatta-Counda, Tanaff, Diende, Boukiling et Sare-Lao.

*Tanzanie*: les réfugiés rwandais (Watutsi) arrivés à travers le Burundi ont été accueillis à Muyenzi et à Karagwe, dans le sud-ouest, aux abords du lac Tanganyika. Les Mozambicains, fuyant le nord de leur pays, depuis 1964

---

<sup>16</sup> Les renseignements fournis ici sont fondés sur les données communiquées au Secrétariat général de l'OUA par les Etats membres de cette Organisation; OUA doc. AFR/REF/CONF/1967/n° 1, pp. 1954. Données mises à jour par le *Rapport sur les opérations courantes du HCR en 1970*, DOC. NU., *op. cit.*

surtout, se sont installées d'abord dans le sud de la Tanzanie puis se sont vus transférés dans le district de Mtwara, près de Rutamba, à quelques kilomètres de la frontière, à Mdecha et à Lundo, au bord du lac Nyassa. Des réfugiés zaïrois qui, entre juin 1964 et juin 1965, ont traversé le lac Tanganyika pour rejoindre la Tanzanie, ont été accueillis dans la région de Pangale, dans le district de Tabora, à quelques 300 kilomètres de la frontière. Cette région a également accueilli les réfugiés du Malawi.

*République du Zaïre:* L'important groupe des réfugiés angolais dans ce pays se trouve rassemblé dans les provinces du Zaïre central, du Bandudu, du Kasai, de Lubumbashi et dans la région du bas-Zaïre tout le long de la frontière entre l'Angola et le Zaïre. Le groupe des Rwandais est installé dans la province du Kiwu (régions de N'Goma et Bukavu) et celui des soudanais dans la province de Lubumbashi, près de la frontière zambienne ainsi que dans la province orientale.

*Zambie:* Les Mozambicains arrivés depuis décembre 1965 sont regroupés à Nyimba, à l'est du pays près de la frontière du Mozambique. Un millier d'Angolais se trouvent installés à Lwatembo, dans le district de Balovale au nord-ouest du pays.

Ces zones d'établissement ne sont pas de même importance, le nombre de réfugiés hébergés pouvant varier entre quelques centaines et des dizaines de milliers. Compte tenu de la nature de ces zones et de la mobilité de leurs résidents, le nombre de réfugiés peut ou bien être augmenté par de nouvelles arrivées ou se voir diminué par des départs. Chaque zone est divisée en villages de 500 à 1500 habitants et parfois même davantage.

## SECTION IV

### Nature des besoins

L'assistance aux réfugiés, lorsque ceux-ci sont accueillis dans le pays d'asile revêt deux aspects:

— Le premier est celui de l'aide dite d'urgence et qui consiste à leur fournir des moyens de subsistance, tels que abris, nourriture, soins médicaux, etc., pour leur permettre de survivre.

— Le second aspect est celui d'une opération à plus long terme dont l'objectif sera, à défaut du rapatriement librement consenti, d'aider les réfugiés à s'organiser en vue de retrouver une vie normale, leur assurer une protection juridique dans le pays d'accueil, leur trouver une activité, emploi ou études. C'est la phase dite d'installation.

La nature et la forme de cette assistance sont fonction, dans une large mesure, de la catégorie sociale et professionnelle des intéressés.

### 1. L'aide d'urgence

Elle consiste à accueillir et assister les réfugiés lors de leur arrivée précipitée et consiste à leur assurer nourriture, logement, vêtements, couvertures, soins médicaux et l'assistance préventive contre des fléaux tels que le paludisme, la bilharziose ou la malaria.

L'aide d'urgence s'applique à toutes les catégories de réfugiés et son succès dépend d'un bon nombre de facteurs d'égale importance qui peuvent être d'ordre technique — rapidité d'exécution et coordination —, psychologique — attitude de la population autochtone face à l'action menée en faveur des réfugiés et l'idée que ces derniers se font de cette action —, voire socio-culturel — conformité avec les habitudes alimentaires, vestimentaires et les modes de vie traditionnels des intéressés.

Les centres d'établissement de réfugiés, par leur éloignement et leur difficulté d'accès, posent aux organisateurs de l'aide d'urgence des problèmes difficiles à résoudre quant à l'acheminement des secours. Bien souvent lancées hors du continent, les opérations de secours sont menées à la fois par voie aérienne, fluviale, ferroviaire et terrestre et se terminent par l'ouverture de longues pistes conduisant aux centres. Ainsi, entre le moment où l'aide est accordée et celui où elle parvient aux bénéficiaires, il peut s'écouler parfois de trois à six mois <sup>17</sup>. Ces faits soulignent l'importance de la nécessité d'une bonne coordination des opérations d'urgence, et cela, au niveau gouvernemental comme à celui des institutions participantes. Sur le premier plan — nous aurons l'occasion d'y revenir —, se pose le problème des moyens techniques et financiers; sur le second, celui de la multiplicité des sources de l'aide, ainsi que des compétences et des attributions des participants à son organisation.

À côté de ces considérations d'ordre pratique, interviennent encore d'autres facteurs tout aussi importants relatifs aux opérations et à la politique suivie pour atteindre les buts visés. En d'autres termes, il s'agit, après avoir obtenu les moyens d'assistance, de déterminer les modalités de distribution, compte tenu d'un objectif précis et d'un milieu ambiant donné. Dans ce contexte, le niveau de vie dans l'ensemble très bas des populations africaines commande de ne pas habituer les réfugiés à un niveau de vie supérieur à celui de la population autochtone environnante, afin d'éviter deux dangers latents:

---

<sup>17</sup> Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains, Addis-Abéba, 9—18 octobre 1967; «*Problèmes de l'aide d'urgence et de l'établissement rural*», OUA, doc. AFR/REF/CONF. 1967, n° 8, p. 7.

— le premier est que les réfugiés ne se complaisent dans une pareille conjoncture et finissent par souhaiter que cette situation se prolonge indéfiniment, perdant ainsi de vue le fait qu'il ne s'agissait là que de mesures temporaires qui ne sont destinées ni à enrichir leurs bénéficiaires, ni à décourager toute initiative de leur part pour hâter leur retour à une vie normale. Nombreux sont les témoignages et les rapports d'experts qui font état de cette attitude, et certains individus retournant dans leur pays d'origine reviennent peu après au centre d'accueil, sans autre motif que de retrouver les conditions de vie meilleures qui leur étaient offertes.

— Le second danger réside dans la crainte de voir la population d'accueil envahie par le sentiment qu'elle est en train de subir une discrimination et une disqualification socio-économique au bénéfice des nouveaux venus. Ceci non seulement risque de compromettre l'opération, mais aussi de poser de graves problèmes aux autorités politiques et administratives du pays d'accueil.

Par ailleurs, une opération d'urgence court les risques d'un échec si l'aide envisagée amène les réfugiés bénéficiaires à renoncer à leurs habitudes traditionnelles en matière de nourriture, d'habillement et de mode de vie. Il se présente donc à ce niveau également un problème d'équilibre entre ces besoins et les produits affectés à leurs satisfactions.

## **2. L'aide en faveur des «ruraux»**

L'aide requise en matière d'installation systématique porte en fait sur tout ce qui est indispensable à la création d'une communauté rurale nouvelle et à son établissement sur des terres encore en friche. Elle s'adresse plus particulièrement aux réfugiés d'occupation rurale et elle est matérielle et technique.

Matériellement, elle constitue le prolongement de l'assistance fournie dans la période précaire de l'aide d'urgence. Jusqu'à ce que les réfugiés puissent subvenir à leurs besoins en nourriture, il faudra continuer à leur fournir des rations entières qui seront réduites au fur et à mesure des récoltes jusqu'à cessation complète. Pour ce qui a trait aux vêtements et aux ustensiles de ménage fournis au cours de l'aide d'urgence, un complément peut s'avérer nécessaire jusqu'à ce que les intéressés disposent de leurs propres moyens financiers. Il est généralement laissé aux réfugiés le soin de construire leurs logements. Ici, l'assistance portera sur les outils et parfois sur les matériaux de construction. Par ailleurs, du point de vue de l'aide matérielle, il faut assurer aux réfugiés dès leur arrivée dans la zone d'installation, des instruments aratoires et des semences.

Les besoins en aide technique ne sont pas moins importants. Ils portent d'abord sur la politique d'aménagement de la zone, car il faut décider de la dimension des villages nouveaux, du type d'habitat à construire et de leur agencement du point de vue socio-culturel. Ces besoins concernent également l'équipement de la zone: approvisionnement en eau par la percée de puits ou par adduction, ouverture de voies de communication, construction de ponts, etc. . . .

L'équipement administratif et social de la zone constitue également un besoin auquel les réfugiés ne peuvent faire face seuls. On doit leur fournir des administrateurs, du personnel des services de santé et des enseignants. De plus, il leur faut des dispensaires, un hôpital de brousse et des médicaments.

La moitié de la population réfugiée est souvent composée d'enfants, ce qui rend nécessaires l'ouverture et l'équipement d'écoles d'enseignement primaire et parfois secondaire. Les classes auront lieu d'abord en plein air, au cours des premiers mois, et seront assurées, si possible, par les réfugiés eux-mêmes. Dans certains cas, l'enseignement est assuré dans la langue et en fonction du système scolaire du pays d'origine. Mais, dans d'autres cas, il sera conforme à celui du pays d'accueil. On relève que la seconde solution possède sur la première l'avantage de pouvoir offrir l'assistance totale des autorités d'accueil, assistance allant de l'équipement (livres, cahiers, tableaux noirs, craies et personnel enseignant) jusqu'à la reconnaissance de la validité et de l'équivalence des diplômes délivrés dans ces écoles. Par ailleurs, ces écoles ne sont pas réservées uniquement aux seuls enfants des réfugiés mais à tous les autres enfants de la région qui ont atteint l'âge scolaire et désirent être admis. A long terme enfin, l'organisation d'activités récréatives et de loisirs dans le cadre d'un développement communautaire s'avérera indispensable.

### **3. L'aide en faveur des «urbains»**

Tout comme pour les «ruraux», l'aide apportée aux réfugiés urbains est fonction de leurs besoins et ces derniers varient selon le groupe. Il y a cependant un besoin commun d'une administration qui, d'une part, les prend en charge matériellement si besoin est, et qui s'occupe des démarches d'ordre administratif pour aboutir à leur installation dans le pays d'accueil.

En effet, outre l'assistance juridique sous forme d'un titre de voyage avec visas de retour dans le pays d'asile si besoin est, cette administration s'attachera à assurer:

- l'immatriculation dans le pays d'asile,
- la constitution d'un dossier complet des réfugiés, y compris un curriculum vitae et les résultats des examens médicaux,

- la mise en route des intéressés après l'accomplissement de toutes les formalités requises telles que frais et moyens de transport, vaccins, etc.,
- un emploi conforme aux titres, aux capacités et, dans la mesure du possible, aux souhaits des intéressés.

En ce qui concerne le groupe de ceux qui possèdent une qualification professionnelle, il faut ajouter à cette assistance les activités afférentes aux démarches nécessaires auprès des Etats d'accueil pour présenter les dossiers des réfugiés.

Quant à ceux qui doivent compléter leur formation, il faudra trouver un établissement d'enseignement qui accepte les candidats non pas en fonction de leurs vœux mais de leurs aptitudes. Le rapport numérique entre les réfugiés «ruraux» et les «urbains» ne doit pas faire illusion car les problèmes soulevés par les seconds sont inversement proportionnels à leur nombre. En effet, outre les difficultés d'adaptation psychologique qu'ils éprouvent — sentiment constant de brimade et de discrimination —, leur situation est considérée comme étant la plus préoccupante aux regards de la conjoncture politique et économique africains.

## SECTION V

### **La pratique des Etats africains en matière d'offre d'emplois et de bourses d'études aux réfugiés avant l'élaboration de la Convention régionale relative au statut des réfugiés**

Il se dégage de l'analyse d'un questionnaire soumis par le Secrétariat général de l'OUA aux Etats membres de cette Organisation que ceux-ci, quoique favorables dans l'ensemble à une politique d'accueil des réfugiés, ont adopté cependant, en matière de droits sociaux à eux accordés, une pratique variable selon la situation économique, politique et géographique des Etats d'accueil <sup>18</sup>.

Après avoir vaincu les appréhensions soulevées par les problèmes économiques qui seraient résultés d'une politique d'offre d'emplois généreuse, il a fallu faire face à des difficultés d'ordre politique — attitudes des Etats d'origine, sécurité intérieure, etc. — qui ont tantôt élargi, tantôt réduit cette générosité. A cet égard, on peut remarquer que si la plupart des gouvernements du continent ont accueilli sans réticences sérieuses la politique de réinstallation de

<sup>18</sup> Sans pour autant mettre en doute la bonne foi de ces Etats, il est cependant nécessaire, dans l'examen des documents fournis ici, de tenir compte de la tenue et de l'orientation propres à la plupart des documents de sources gouvernementales.

la grande masse des réfugiés sur des terres encore en friche ainsi que le principe de leur fournir toute espèce d'assistance pour leur permettre un retour à une vie régulière, en revanche, l'intégration des «individuels», désireux de s'installer dans les centres urbains pour des raisons professionnelles ou par goût personnel, semble se heurter à plus de difficultés. Cela est dû à la sensibilité extrême de ce secteur dans les nouveaux Etats, du point de vue économique — surpopulation des villes, exode rural — et politique — sécurité intérieure et extérieure.

Ainsi, aux termes des réponses à ce questionnaire, le gouvernement algérien emploie les réfugiés «qui ont les capacités requises ou qui sont titulaires de diplômes ou bien encore qui ont une technicité» <sup>19</sup>, dans les mêmes conditions que les nationaux et certaines facilités (conditions spéciales d'admission dans les écoles algériennes, bourses, etc.), sont accordées aux réfugiés étudiants. Cette politique s'est appliquée à un nombre total de 188 personnes enregistrées par les autorités de ce pays comme «réfugiés».

Le Botswana, qui accueille surtout les réfugiés en provenance d'Afrique du Sud, de la Namibie, de la Rhodésie et des colonies portugaises, n'a pas envisagé d'employer des réfugiés. Pour des raisons de sécurité politique à l'égard des pays d'origine de ces derniers, le gouvernement s'est contenté de les recevoir temporairement en attendant de leur trouver un autre pays d'asile <sup>20</sup>.

Au Burundi, bien que ce pays ait à faire face à un sérieux problème démographique avec 119 habitants au km<sup>2</sup>, les autorités ont néanmoins pu accueillir en 1967 jusqu'à 46.300 réfugiés rwandais et zaïrois. Parmi les premiers, on compte un nombre important de cadres en raison du fait qu'ils sont issus de la classe dirigeante de leur pays d'origine <sup>21</sup>. Devant la double pression de la pénurie de terres disponibles et d'offres d'emplois pour des cadres qualifiés, le gouvernement a alors essayé de trouver dans l'installation rurale une solution à cette situation: les cadres réfugiés ont reçu un emploi en fonction de leur qualification dans la mise en oeuvre des programmes d'établissement élaborés. Cette politique a été conçue essentiellement pour les réfugiés originaires du Rwanda dont on a des raisons de penser qu'ils espèrent une installation durable dans le pays de refuge. Quant aux réfugiés zaïrois, ils ont été accueillis dans l'idée qu'ils sont prêts à retourner dans leur pays dès l'annonce d'une accalmie politique.

---

<sup>19</sup> *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains*, Addis-Abéba, 9—18 octobre 1967, OUA, doc. AFR/REF/CONF. n° 1, p. 19.

<sup>20</sup> *Id.*, p. 21.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 23.

Au Cameroun, c'est avec une assistance internationale que le gouvernement fédéral accepte d'accorder des bourses d'études et d'offrir un emploi aux 150 réfugiés de la Guinée équatoriale, du Soudan et du Nigeria, et cela, dans les mêmes conditions que les nationaux <sup>22</sup>.

De même, les autorités de la République Centrafricaine sont prêtes à mettre des terres à la disposition des réfugiés ruraux et d'offrir aux «urbains» qualifiés un emploi au même titre que les nationaux <sup>23</sup>.

L'Ethiopie a accueilli des réfugiés originaires du Soudan septentrional, de la Somalie du Nord, de l'Afrique du Sud, de la Namibie et des pays de l'Afrique australe sous domination coloniale portugaise. Pour des raisons politiques et économiques, des programmes séparés ont été préparés pour chacun de ces groupes et, dans ces programmes, les réfugiés en provenance des pays sous domination d'une puissance coloniale ou d'une minorité raciste reçoivent «un maximum d'assistance dans le domaine de l'éducation, des services médicaux et de l'emploi <sup>24</sup>.

Au Ghana, en 1967, le gouvernement, avec l'aide d'une assistance sociale, a offert à une vingtaine de Camerounais réfugiés sur son territoire, un emploi conforme à leur qualification ainsi que la possibilité d'acquérir, à la demande de ceux qui le souhaitent, la nationalité ghanéenne <sup>25</sup>.

Le gouvernement du Lesotho n'a pas jugé nécessaire d'élaborer un plan de réinstallation pour la centaine de réfugiés sud-africains. Aussi, ceux-ci se sont-ils établis parmi la population locale en fonction de leur qualification et par leurs propres moyens.

Il en va de même au Maroc où la majorité des réfugiés en 1967 — quelques milliers — <sup>26</sup> a pu s'installer à Casablanca, Tanger et Marrakech.

Le gouvernement nigérian estime ne pas avoir à souffrir économiquement de la présence de quelques réfugiés dahoméens et ghanéens sur son territoire, en raison du fait que ces derniers arrivent avec assez de moyens matériels et financiers pour entreprendre «des activités rentables industrielles ou autres» <sup>27</sup>.

La politique poursuivie par les autorités ougandaises n'est pas celle de l'intégration des réfugiés mais plutôt de leur établissement sur des terres qu'ils

---

<sup>22</sup> Conférence, p. 25.

<sup>23</sup> *Id.*, p. 27.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>26</sup> Pays de provenance: Albanie, Belgique, Cuba, Egypte, Espagne, Hongrie, Lithuanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Tchécoslovaquie, URSS, Tunisie, Turquie, Yougoslavie et Zaïre. *Ibid.*, p. 36.

<sup>27</sup> Conférence, *op. cit.*, p. 38.

devront mettre en valeur pour subvenir à leurs propres besoins en attendant leur rapatriement librement consenti. Cependant, les rares qualifiés parmi eux ont pu trouver des emplois «en conformité avec leurs compétences» <sup>28</sup>.

Au Sénégal, en revanche, il s'avère que la plupart des réfugiés accueillis «sont démunis» et «illettrés». Le gouvernement a choisi de les intégrer à la population locale, dans des villages autochtones de même ethnie, en leur allouant des terres et une assistance matérielle et financière. Sur les 60.976 réfugiés recensés en 1967, on compte environ 1500 urbains dans la région de Dakar où un service social les aide au même titre que les nationaux, soit à trouver un emploi, soit à recevoir une formation professionnelle <sup>29</sup>.

En Somalie, pour des raisons politiques, il a été établi une priorité en faveur des réfugiés d'origine Somali qui bénéficient d'un traitement préférentiel en matière d'emploi et d'éducation <sup>30</sup>.

En 1967, aucun des 30.000 réfugiés éthiopiens et zaïrois n'avait pu être employé au Soudan. Ils étaient établis dans des camps, dans le district de Kassala et dans la province équatoriale au sud du pays. Le gouvernement qui n'avait pas pris de décision quant à leur intégration attendait le moment propice pour procéder à leur rapatriement librement consenti <sup>31</sup>.

La politique du gouvernement tanzanien est assez proche de celle du Burundi, en ce sens que c'est dans le cadre des programmes d'établissement des réfugiés «ruraux» que l'on essaie d'employer les réfugiés qualifiés. Cependant, il est nettement établi dans le premier cas qu'il s'agit d'une politique délibérée qui vise moins à intégrer les réfugiés parmi la population locale qu'à leur intégration dans des centres ruraux spécialement établis à leur intention, alors qu'au Burundi, il s'agissait davantage d'une solution estimée pratique et qui ne préjuge en rien d'une intégration ultérieure <sup>32</sup>.

Pour les 700 réfugiés recensés en République arabe d'Egypte en 1967, il n'a pas été envisagé un programme spécial d'installation. La plupart d'entre eux, établis au Caire ou à Alexandrie, vivent soit de subsides ou de bourses du gouvernement, soit d'un emploi acquis aux mêmes conditions que les autres catégories d'étrangers <sup>33</sup>.

En République du Zaïre, le gouvernement laisse les réfugiés exercer leur métier et leur offre un emploi et des bourses d'études dans les mêmes condi-

---

<sup>28</sup> Conférence, *op. cit.*, p. 49.

<sup>29</sup> *Id.*, p. 39.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 50.

tions qu'aux Zaïrois, à la condition que ces réfugiés ne se livrent à aucune activité subversive et à aucune activité politique susceptible d'altérer les rapports entre le Zaïre et les Etats voisins <sup>34</sup>.

En Zambie, enfin, ne se posent pas de problèmes majeurs en matière d'emploi pour ceux des réfugiés qui acceptent de s'installer dans l'agriculture. Cependant, ceux qui cherchent à trouver un emploi dans un autre secteur ne peuvent obtenir satisfaction que dans la mesure où ils ne sont pas en concurrence avec un ressortissant du pays <sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Conférence, *op. cit.*, p. 30.

<sup>35</sup> *Id.*, p. 52.

## CHAPITRE II

### **Les réfugiés dans la conjoncture économique et sociale africaine**

#### SECTION I

#### **Les facteurs d'inquiétude des gouvernements africains**

L'individu qui va chercher refuge hors des frontières de son pays de nationalité ou de résidence arrive dans le pays d'accueil avec un certain nombre de problèmes administratifs et économiques auxquels les autorités de ce dernier pays sont appelées à faire face. En effet, dans sa fuite souvent précipitée, il a dû abandonner la majeure partie de ses biens ou n'est parvenu qu'à emporter le minimum nécessaire pour effectuer le voyage. En les recueillant avec leurs familles, il faut les héberger, trouver un emploi, assurer leur subsistance, leur protection sociale, leur formation professionnelle et, si besoin est, l'éducation de leurs enfants. C'est ici qu'interviennent les moyens dont dispose l'Etat d'accueil pour faire face à de pareilles situations. Aussi, le problème des réfugiés, dans quelque lieu qu'il se situe, baigne dans une conjoncture générale ou locale plus ou moins favorable mais qui, de toute façon, a des répercussions sur la situation des réfugiés. Tout ce qui peut être ou ne pas être fait en faveur de ces derniers dépend de cette conjoncture: qu'il s'agisse de l'accueil, de l'installation, de la protection juridique, de l'intégration, ou encore du rapatriement librement consenti.

Généralement, on considère une conjoncture comme favorable lorsque, sur le plan politique et économique, toutes ces actions ne posent pas de problèmes particulièrement aigus, d'abord sur le plan intérieur, ensuite sur celui des rapports Etats d'accueil- Etats d'origine. On a encore observé que les conditions d'une assimilation définitive étaient davantage réunies dans des pays où la conjoncture économique était relativement favorable à l'accueil et à l'admission des immigrants tels que les Etats-Unis d'Amérique, le Canada et l'Australie par exemple, que dans des pays dont les économies sont affectées par une crise de main-d'oeuvre et d'emploi.

Par ailleurs, la situation géographique d'un certain nombre de pays les a amenés à faire une sélection des réfugiés en fonction de considérations, non seulement humanitaires, mais également économiques. C'est le cas notamment

des Etats-Unis d'Amérique, de l'Australie, du Canada et de la Grande-Bretagne dont les frontières, de par la géographie, sont moins accessibles à des vagues spontanées de réfugiés.

A l'inverse d'une telle situation, on peut imaginer une période au cours de laquelle un pays d'accueil connaît des difficultés économiques propres (récession, chômage aigu, problèmes intersectoriels, interrégionaux, etc.). Durant cette période, il est évident que les autorités de ce pays ont tendance à pratiquer une politique d'accueil plus restrictive.

Nous nous demanderons ici ce qu'il en est de ces facteurs en Afrique, quelle est leur nature, et s'ils sont favorables ou défavorables, compte tenu de la conjoncture économique et sociale dans ce continent. Il n'entre nullement dans nos intentions d'entreprendre ici une analyse de l'ensemble de la situation économique et sociale des Etats africains. Nos ambitions se limiteront à dégager ce qui, dans cette conjoncture, nous intéresse directement et conditionne la situation des réfugiés dans l'Etat d'accueil. A cet égard, nous avons retenu les problèmes de l'éducation et de la main-d'oeuvre ainsi que la politique de l'emploi, comme éléments les plus saillants. En effet, à un réfugié n'ayant pas le désir ou la possibilité de retourner dans son pays d'origine, il est nécessaire d'assurer en même temps qu'une protection juridique des moyens de subsistance dont la meilleure garantie reste une bonne éducation, une formation professionnelle et l'offre d'un emploi stable. Or, nous savons qu'en matière d'immigration surtout, la politique de l'emploi constitue le problème névralgique et l'argument majeur avancé par les gouvernements qui ne veulent pas compromettre l'équilibre général de leur plan de développement économique (quand celui-ci n'est pas déjà compromis).

Ce faisant, nous examinerons d'abord en quels termes se pose le problème de l'aide requise en matière d'éducation et d'emploi en faveur des réfugiés africains. Puis, nous confronterons ces besoins avec les données générales de la conjoncture économique et sociale du continent, afin d'en dégager quelques éléments d'appréciation ainsi que pour mieux éclairer l'important débat opposant deux courants d'idées sur le poids que représente l'immigration pour l'économie des pays d'accueil.

## **A. La conjoncture économique et sociale en Afrique et les besoins des réfugiés en matière d'éducation et d'emploi**

Faire une place aux réfugiés dans l'économie du pays d'accueil soit d'une manière temporaire, en attendant le retour éventuel dans le pays d'origine, soit d'une manière définitive, dans le cas d'une naturalisation, pose des problèmes plus ou moins aigus à l'économie du dit pays. Son équilibre économique général,

et en particulier les ressources nationales et le capital nécessaire pour fournir un emploi aux chômeurs sont des facteurs essentiels dont il devra être nécessairement tenu compte. En Afrique, où une telle situation se trouve aggravée par l'altération des structures sociales et démographiques, cet état de fait constitue à coup sûr un facteur défavorable dans la condition générale des réfugiés.

Les tendances économiques récentes sur ce continent indiquent que le niveau de développement et celui du taux de croissance économique sont les plus faibles qui ont été enregistrés dans les différentes régions du monde entre 1960 et 1966 <sup>1</sup>. Ces tendances font apparaître aussi bien un niveau qu'un taux de croissance faible: de 1960 à 1966, le produit intérieur brut en Afrique est passé de 27,4 milliards à 33,4 milliards de dollars EU, soit une augmentation annuelle de 3,4 pour cent. L'accroissement du produit intérieur brut par tête d'habitant passe de 106 à 112 dollars, et marque donc une augmentation de 1 pour cent. Seul la Libye avec 750 dollars EU et la Gabon avec 350 dollars ont un produit intérieur brut excédant 300 dollars par tête d'habitant. Neuf pays ont un produit intérieur brut qui se situe entre 75 et 50 dollars; dans vingt autres pays, il est inférieur à 100 dollars et tombe même pour cinq d'entre eux, au dessous de 5 dollars.

L'évolution démographique a vu la population passer de 296 millions en 1963 à 318 millions en 1966, ce qui correspond à un taux d'accroissement annuel de 2,4 pour cent <sup>2</sup>. Cette population se caractérise par une répartition très inégale entre les différents Etats. En effet, 216 millions d'individus, soit 69,7 pour cent de la population totale, se trouvent répartis dans douze pays dont le Nigéria (57 millions, représentant 18,4 pour cent de la population totale du continent), la République arabe d'Egypte (30 millions, soit 9,5 pour cent de la population totale), l'Ethiopie (23 millions, soit 7,3 pour cent). Six pays, la République d'Afrique du Sud, le Zaïre, le Soudan, le Maroc, l'Algérie et la Tanzanie ont une population supérieure à 10 millions d'habitants; vingt trois autres pays ont une population inférieure à 1,6 millions d'habitants dont 13 de moins de 400.000. L'ensemble de la population de ces 23 pays s'élève à 10 millions d'habitants, soit 3,2 pour cent de la population totale du continent <sup>3</sup>. Si, en 1965, la densité de cette population pour l'ensemble du continent est estimée à 10 habitants au km<sup>2</sup> contre 23 dans le reste du monde, celle-ci accuse une différence considérable d'un Etat à l'autre, et va de 1 habitant au km<sup>2</sup> ou moins en Libye, en Mauritanie et au Botswana, à 115 au Burundi et même 123 au Rwanda. La structure de la pyramide des âges en Afrique révèle

---

<sup>1</sup> Rapport du BIT: «*La politique de l'emploi en Afrique*», présenté à la troisième Conférence régionale africaine, rapport IV (1) et IV (2), Genève, 1969, p. 3.

<sup>2</sup> Cf. tableau en annexe, p. 336.

<sup>3</sup> Rapport BIT, *op. cit.*, p. 10.

une population jeune. En 1965, les moins de 15 ans représentaient environ 45 pour cent de la population active (15—59 ans). Selon certaines estimations, le nombre des moins de 15 ans passera de 155 millions en 1970 à environ 205 millions en 1980 <sup>4</sup>. Les experts redoutent le poids de ce groupe d'âge qui exigera de consacrer des proportions élevées du produit national à leur éducation, leur formation, leur alimentation, leur santé et leur logement. Ce phénomène amputera ainsi la part des investissements qui auraient pu être affectés à l'accroissement de la production et de l'emploi.

Un autre facteur caractérisant la conjoncture économique africaine reste l'exode rural et la rapide urbanisation. Le taux d'accroissement de la population urbaine en Afrique est encore un des plus élevés dans le monde. Selon certaines estimations <sup>5</sup>, cette population urbaine a connu une augmentation de 69 pour cent entre 1950 et 1960. Si ce taux se maintient, on s'attend à voir la population des villes africaines doubler dans les quinze prochaines années. Cet accroissement de la population urbaine est essentiellement dû à l'exode rural, occasionné le plus souvent par le sous-emploi et le faible revenu dans le secteur agricole.

On observe à ce propos un dangereux déséquilibre entre la main-d'oeuvre urbaine et celle des zones rurales. L'exode transforme ainsi le sous-emploi rural en chômage urbain dans la plupart des Etats africains. C'est ce qu'atteste encore le rapport du BIT:

« Il est probable qu'actuellement dans plusieurs grandes villes d'Afrique, le chômage affecte entre 15 et 25 pour cent de leur population et que, si les tendances constatées se prolongent, le tiers environ des hommes d'âge actif risquent d'être sans emploi. » <sup>6</sup>

Un sondage relevait 872.300 chômeurs en Algérie en 1960. La même année, on en dénombrait 164.000 au Ghana et 301.500 au Maroc ce qui représente respectivement 6 et 9,3 pour cent de la population active <sup>7</sup>. Au Nigeria, un sondage de 1963 portant sur 27 centres urbains évaluait le nombre des chômeurs à Lagos à 50.770 parmi les personnes âgées de plus de 14 ans, soit 8,8 pour cent de la population totale et 15,5 pour cent de la population d'âge actif de la ville. Ce chômage affecte particulièrement la population jeune d'un niveau d'instruction variant entre le certificat de fin d'études primaires et quelques années d'études secondaires. Une enquête effectuée en 1965 en Tanzanie par les services du BIT a révélé que seulement 30 pour cent des chômeurs étaient sans instruction, contre 54 pour cent parmi la main d'oeuvre ayant un emploi. A cet égard, le rapport du BIT constate:

<sup>4</sup> Rapport BIT, *op. cit.*, p. 10.

<sup>5</sup> *Id.*, p. 24.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 31.

«La majorité des chômeurs avait de une à quatre années d'éducation primaire, mais on trouvait parmi les chômeurs du secteur rural 200 à 400 personnes ayant complété avec succès quatre années de l'enseignement secondaire.»<sup>8</sup>

Une enquête semblable menée en Algérie en 1966 dénombrait, sur 262.900 chômeurs, 91 pour cent de jeunes entre 15 et 24 ans, dont 82.300 avaient achevé l'enseignement primaire, 9300 l'enseignement général et technique, 700 le lycée et 100 l'enseignement supérieur.

Un tel état de fait nous amène à constater que dans de nombreux pays africains, on assiste déjà à un relèvement du niveau des qualifications requises pour les emplois offerts. Les premiers à en souffrir seront précisément ces jeunes ayant arrêté leur éducation sans qualification, au sortir de l'école primaire ou après quelques années d'études secondaires, ces mêmes emplois étant désormais réservés aux seuls diplômés de l'enseignement secondaire.

Du point de vue de l'infrastructure, plus particulièrement dans le domaine important de la santé, on relève en 1965 en dépit d'une augmentation du nombre de médecins, une évolution défavorable du rapport médecin-nombre d'habitants. Sur treize Etats africains de langue officielle française, ce rapport était de 1 médecin pour 22.500 habitants, contre 1 médecin pour 21.000 habitants en 1962 et sur treize Etats de langue officielle anglaise, on relevait en 1965 l'existence de 1 médecin pour 18.000 habitants contre 1 médecin pour 15.000 habitants en 1962. Dans seize pays, en ce qui concerne les sages-femmes et les infirmières qualifiées, ce rapport était de une pour 18.000 habitants en 1965, contre une pour 6000 en 1962.

Forts de ces données, nous sommes amenés à constater dans les Etats africains une conjoncture sinon défavorable du moins peu propice à l'accueil et à l'intégration des réfugiés.

Les appréhensions de certains gouvernements trouvent ainsi une justification d'ordre économique et social. En raison de l'insuffisance du revenu national qui impose à l'ensemble de la population de l'Etat d'accueil un niveau de vie très bas, il semble difficile d'envisager de prendre en charge des réfugiés, surtout lorsque l'économie ne peut fournir du travail à tous ceux qui, dans la nation, en auraient besoin. Aussi la question se pose-t-elle de savoir si l'intégration des réfugiés dans la situation de l'emploi décrite ci-dessus n'entraînerait pas le blocage systématique de l'avancement des nationaux. Ces préoccupations des dirigeants africains s'étendent également au domaine de l'éducation des réfugiés: ils appréhendent ici non seulement le poids d'une telle charge pour leur économie, mais davantage encore l'aggravation, par une telle politique, d'une situation sociale déjà précaire.

---

<sup>8</sup> Rapport BIT, *op. cit.*, p. 31.

## **B. Les problèmes de l'éducation et de l'emploi des réfugiés en Afrique**

Bien que l'éducation joue un rôle essentiel dans le processus d'intégration des réfugiés dans le pays d'accueil, on a longtemps méconnu l'importance de ce problème chez les réfugiés en Afrique. C'est surtout à partir de 1961 que la question de l'éducation des jeunes réfugiés africains a commencé à retenir l'attention des institutions nationales, internationales et privées s'occupant des réfugiés dans cette partie du monde. Avant cette date, les réfugiés devaient faire face à ce problème par leurs propres moyens, qui étaient négligeables. C'est ainsi que par endroit, un enseignement rudimentaire a pu leur être dispensé soit par les missions déjà établies sur place, soit par les intéressés eux-mêmes avec le concours de leurs compagnons lettrés. Peu à peu, les écoles et les établissements de quelques Etats nouvellement indépendants de la région commencèrent à accueillir les plus chanceux et les plus entreprenants d'entre eux. C'est devant l'accroissement de ce genre de demandes, notamment en Tanzanie, au Zaïre et en Zambie, à partir de 1962, que les Etats et différentes institutions commencèrent à se pencher officiellement sur ce problème en lui reconnaissant un caractère d'urgence.

### **1. L'enseignement primaire**

Trois types de problèmes se posent dans le cadre de l'enseignement primaire à dispenser aux réfugiés. Ils touchent à sa conception, son financement et son programme.

Dans le cadre du premier type de problèmes, il faut, dans la mesure du possible, ou bien faire admettre les réfugiés dans les écoles primaires du pays d'accueil, ou encore construire spécialement pour eux de nouvelles écoles. Quel que soit le système choisi, il sera nécessaire de trouver une source de financement: pour subventionner l'agrandissement des écoles qui accueillent les réfugiés en vue de leur agrandissement, ou encore, pour bâtir et administrer de nouveaux établissements. Ici, contrairement aux principes appliqués dans les écoles primaires, l'admission des réfugiés se fait souvent sans tenir compte du critère de l'âge. En effet, dans la plupart des cas, lorsque les groupes de réfugiés arrivent dans un pays d'asile, un grand nombre d'adultes ainsi que leurs enfants de tous âges, sont indistinctement admis dans des classes d'enseignement élémentaire. Cette situation a souvent conduit à dispenser deux types d'enseignement. Le premier s'inspirant des programmes du pays d'accueil et répondant aux normes fixées par les autorités de ce dernier en matière d'éducation, la deuxième consistant en la création d'une classe d'alphabétisation des adultes qui organise l'enseignement professionnel autour de la vie dans le milieu rural. Ce second type d'enseignement intègre en outre dans son programme:

«des éléments de formation pratique aux travaux agricoles... et la formation systématique continue ou saisonnière destinée principalement à de jeunes ruraux analphabètes ou insuffisamment scolarisés. La formation y associe étroitement une certaine préparation pratique aux métiers de l'agriculture et certaines formes d'enseignement général rudimentaire dont les méthodes s'inspirent davantage de l'éducation des adultes que de la tradition scolaire.»<sup>9</sup>

## 2. L'enseignement secondaire

Les réfugiés diplômés des écoles primaires mentionnées ci-dessus, et ceux jugés aptes, sont admissibles dans les écoles d'enseignement secondaire. Au terme de leurs études, ils pourront soit passer le baccalauréat et aller à l'université, soit, après le premier cycle, s'orienter vers une formation professionnelle d'instituteur, de cadre moyen de l'administration, d'ouvrier spécialisé, etc. ...

En raison du nombre important des demandes d'admission des nationaux dans les établissements d'enseignement secondaire, les chances qu'ont les réfugiés d'y trouver une place se trouvent considérablement réduites. La politique générale dans ce domaine consistera à agrandir l'infrastructure des établissements existants afin d'y admettre les réfugiés ou leur réserver des places dans les établissements en chantier. Une autre politique s'attache à construire et administrer des écoles exclusivement ou partiellement pour étrangers. Ces écoles, contrairement à celles de la première catégorie, ne suivent pas toujours le programme national d'enseignement de l'Etat d'accueil. La prise en charge des réfugiés dans de tels établissements implique le financement des études proprement dites, celui des frais de transport et des dépenses de fonctionnement. C'est le cas de écoles secondaires de Sonabata et Fussa au Zaïre, de Kurasini en Tanzanie et de Nkumbi en Zambie. Dans cette dernière école, on comptait 300 élèves provenant de la République d'Afrique du Sud et de la Namibie, et près de 100 Tanzaniens et Zambiens<sup>10</sup>. Dans certains Etats africains, l'enseignement secondaire est dispensé gratuitement mais cela, pour les nationaux seulement. Comme à ce niveau d'études les gouvernements ne sont pas tenus d'accorder, comme le prévoit la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, le même traitement aux étrangers, il est nécessaire de trouver une source de financement pour les réfugiés admis dans ces écoles.

---

<sup>9</sup> HCR: «*Note sur l'action en faveur des réfugiés dans le domaine de l'éducation*», NU, doc. A/AC. 96/394, annexe I, août 1968, p. 3.

<sup>10</sup> Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains: «*Education et formation des réfugiés africains*», OUA, doc. AFR/REF/CONF. 1967, N° 11, pp. 10—11.

### 3. L'enseignement supérieur

Au début de la décennie 1960, la plupart des bourses offertes aux réfugiés l'ont été pour des études universitaires en Afrique et surtout hors d'Afrique, essentiellement aux Etats-Unis ou en Europe. Selon un rapport du Haut Commissariat, en effet:

«70 à 80 pour cent des réfugiés africains qui reçoivent un enseignement au titre du programme actuel se trouvent dans des universités américaines et européennes...»<sup>11</sup>

Les premières offres de bourses pour l'enseignement technique ont été faites une ou deux années plus tard. Ce secteur connaît une demande importante, surtout de la part des réfugiés en provenance de l'Afrique australe sous domination coloniale ou d'un régime raciste. Dans les seuls Etats-Unis d'Amérique, on dénombre quelques 500 de ces réfugiés<sup>12</sup>. La différence entre la langue du pays qui offre une bourse et celle du réfugié qui en bénéficie crée un obstacle supplémentaire. Celle-ci affecte surtout les réfugiés en provenance des pays sous domination coloniale portugaise. Nombreux ont été les abandons en cours d'études en raison de cette difficulté particulière malgré les tentatives récentes d'organisation de cours accélérés de langue française et anglaise. Face à ces problèmes, l'on tend de plus en plus à favoriser l'octroi de bourses aux réfugiés dans des domaines conformes aux besoins du développement économique et social des Etats d'accueil, et cela, si possible, en Afrique. Pour ce faire, des subventions sont accordées aux établissements d'accueil en raison de la charge supplémentaire que constitue l'admission des réfugiés.

Enfin, intervient le problème de la recherche d'une source gouvernementale, privée ou internationale, qui assurera jusqu'à leur achèvement le financement des études entreprises.

A côté de ces problèmes sectoriels, se situent des problèmes de conception générale: devant les nombreuses candidatures, quels individus satisfaire? pour quelles branches? Faut-il accorder les bourses en priorité aux personnes déjà munies d'un titre universitaire ou à ceux, les plus nombreux, qui optent pour une formation pratique: mécanique, plomberie, électricité, télécommunications? Faut-il laisser aux intéressés le libre choix des études qu'ils souhaitent entreprendre, ou encore leur imposer des domaines précis et, dans cette seconde hypothèse, quels domaines fixer et sur la base de quels critères? Le candidat est-il réellement à même d'entreprendre de telles études ou bien s'engage-t-il dans une voie qui dépasse ses capacités et ses qualifications? La détermination du lieu des études ne va pas toujours sans difficulté. Là encore, on se trouve

---

<sup>11</sup> «Note sur l'action en faveur des réfugiés dans le domaine de l'éducation», HCR, doc., *op. cit.*, p. 17.

<sup>12</sup> *Id.*

devant le problème du lieu souhaité par le réfugié et celui pour lequel une bourse est disponible. A supposer que toutes ces difficultés soient résolues, comment guider les étudiants en cours d'études ou à la fin de celles-ci? Dans quels pays leur trouver une activité? Comment concilier les désirs des réfugiés en ce qui concerne l'emploi avec les besoins et la politique de l'Etat d'accueil en la matière?

Tout cela constitue autant de problèmes qui supposent que des dépenses soient engagées pour assurer la création et le fonctionnement de services appropriés.

### **C. Insuffisance des moyens et difficultés sectorielles**

Il incombe aux gouvernements des Etats d'accueil de dispenser aux réfugiés sur leur territoire l'éducation requise. C'est là un principe que les Etats africains ont accepté non sans une certaine inquiétude. Ils admettent bien, en effet, que l'éducation et l'emploi des réfugiés constituent en principe une des voies les meilleures pour que ces derniers ne soient pas les perpétuelles victimes du fardeau qu'ils imposent aux gouvernements, les qualifications acquises leur permettant de contribuer positivement au développement économique et social de l'Etat d'asile. Cependant, deux types de facteurs ont suscité l'inquiétude des Etats d'accueil: en premier lieu, l'insuffisance de moyens requis pour la prise en charge des réfugiés, et deuxièmement, la crainte de voir cette charge aggraver les difficultés auxquelles ils se trouvent confrontés.

#### **1. La faiblesse des moyens d'intervention**

Le problème de l'éducation des réfugiés se situe dans une conjoncture où les gouvernements ont déjà été amenés à consacrer une partie importante de leur budget aux différents programmes de l'éducation nationale. Les dirigeants africains s'interrogent sur le fait de savoir dans quelle mesure ils pourraient assurer l'éducation des réfugiés alors qu'ils ne sont pas toujours à même de prendre entièrement à leur charge en raison de l'insuffisance des ressources dont ils disposent, les services d'enseignement indispensables à l'éducation de leurs propres ressortissants.

Ainsi, il y a quelques années, l'enseignement primaire en Afrique ne touchait qu'une fraction de la population d'âge scolaire. De 1960 à 1965, le taux annuel d'accroissement des effectifs dans des écoles primaires a été de 6,2 pour cent pour l'ensemble des sous-régions d'Afrique occidentale, orientale et centrale, et le taux ajusté de scolarisation du premier degré est passé de 36 à 44 pour cent. La Commission de l'éducation du Kenya rapporte qu'en 1964, sur 103.400 jeunes terminant l'enseignement primaire, 11,5 pour cent ont pu

accéder à l'enseignement secondaire, 3,5 pour cent ont reçu un cours de formation professionnelle, 19,5 pour cent (20.163) ont trouvé un emploi salarié, alors que 65,5 pour cent (environ 67.000) n'avaient aucune perspective d'emploi ou d'études. En 1965, le pourcentage de ceux qui avaient pu trouver un emploi est descendu à 6,7 pour cent <sup>13</sup>. Au Nigeria, on estime que de 1964 à 1970, 572.000 élèves seulement sur les 2,705.000 scolarisés pouvaient espérer poursuivre leurs études dans des établissements secondaires, le marché de l'emploi devant absorber les autres <sup>14</sup>.

Pour ces raisons économiques, mais aussi pour des raisons sociales et politiques, la plupart des Etats africains s'opposent à ce que les réfugiés disposent de moyens d'enseignement supérieurs à ceux de leurs nationaux. Aussi, veillent-ils à ce que le taux de scolarisation primaire des réfugiés ne soit pas supérieur à celui des enfants d'âge scolaire du pays, ce qui, espèrent-ils, devrait prévenir d'éventuelles réactions de mécontentement de la part de la population autochtone, réactions qui risqueraient de compromettre les chances d'une intégration future des réfugiés.

## **2. Les risques d'aggravation de la situation dans certains secteurs**

A côté de ces considérations, il existe un risque d'aggravation par les réfugiés eux-mêmes de certaines distorsions dont souffrent déjà les systèmes d'enseignement de la plupart des Etats africains. Ces distorsions menacent directement l'équilibre indispensable de l'offre et de la demande de main-d'oeuvre dans les Etats d'accueil.

Il nous a été donné de noter ci-dessus l'importance et le danger que représente l'exode rural pour l'équilibre de la main-d'oeuvre entre les secteurs urbain et rural des économies africaines. Un certain nombre de réfugiés, néanmoins, après avoir été «instruits» au niveau de l'enseignement primaire, ont tendance à vouloir quitter les zones d'installation pour les centres urbains. A la recherche de meilleures possibilités de formation et d'emploi, ils vont rejoindre, dans les villes, les petits noyaux de réfugiés déjà sur place et animés des mêmes soucis. Cette attitude contribue à accroître le nombre de chômeurs et à augmenter leurs difficultés. D'autre part, au niveau de l'enseignement secondaire où persiste encore le déséquilibre entre les moyens de formation professionnelle et les besoins réels des Etats <sup>15</sup>, les réfugiés ont épousé la tendance générale des élèves autochtones à sousestimer les branches professionnelles et techniques au profit de l'enseignement général.

---

<sup>13</sup> Rapport du BIT, *op. cit.*, p. 33.

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> Eldridge, J., Contribution à: *Refugees Problem in Africa*, *op. cit.*, p. 68.

Outre cette rupture de l'équilibre entre l'offre et la demande d'emploi à partir de l'orientation générale des élèves réfugiés vers des disciplines non prioritaires pour le développement économique des Etats d'accueil, les gouvernements africains appréhendent encore le renforcement des goulots d'étranglement enregistrés entre les enseignements primaires et secondaires en raison du nombre de plus en plus élevé de leurs ressortissants désireux de poursuivre des études secondaires. Qu'il s'agisse des études supérieures ou secondaires, l'enseignement n'est plus une fin en soi: l'équilibre entre l'offre et la demande d'emploi est indispensable. Or, ici également, les réfugiés compromettent cet équilibre dans les Etats d'accueil du fait que la plupart d'entre eux veulent entreprendre des études académiques et non techniques. C'est ainsi que l'enquête conduite sous l'égide de l'Institut scandinave d'études africaines révèle que:

"during one period in 1963—64, the American Institute Office in Dar-es-Salaam interviewed and tested at least three hundred refugees, and only one of these candidates was prepared to accept placement at a technical college and that in the field of electronics . . ." <sup>16</sup>

Parmi les études universitaires entreprises, les choix se sont portés essentiellement sur les sciences humaines et sociales, en particulier les sciences politiques et économiques, l'administration et l'enseignement ne venant qu'ensuite.

Une autre difficulté tient au choix du lieu des études. Ici, ce ne sont pas seulement les penchants naturels des individus qui sont en cause, mais aussi certaines lois nationales sur l'immigration des étrangers. Les conditions d'admission dans la plupart des établissements d'enseignement des Etats africains sont, en effet, encore si rigides et si difficiles qu'elles constituent un obstacle sérieux pour la plupart des réfugiés, ce qui incite davantage à les envoyer étudier en Europe ou aux Etats-Unis, dans l'espoir qu'un plus large éventail de types d'enseignement, ainsi que certaines facilités, leur seront offerts.

Cependant, il règne actuellement chez quelques dirigeants africains une certaine méfiance à l'égard des cadres ayant trop longtemps séjourné outre-mer. Leur appréhension porte ici sur la crainte que ces cadres, après ce long séjour, n'aient perdu le sens des vrais besoins et des réalités de l'Afrique. Cette méfiance englobe également les réfugiés.

Enfin, il faut établir des principes adéquats pour la sélection des programmes et l'orientation des réfugiés ainsi que définir avec le plus de clarté possible les objectifs à long terme pour que les offres de bourses correspondent aux possibilités futures d'absorption des Etats africains d'accueil. Mais, dans ces conditions, comment planifier un tel programme alors que ces gouvernements ne sont pas assurés que les réfugiés, au terme de leurs études, chercheront

---

<sup>16</sup> *Refugees Problem in Africa, op. cit.*, p. 68.

effectivement un emploi en Afrique? Ces appréhensions des gouvernements africains sont-elles suffisamment fondées pour les amener à adopter une politique hostile à l'égard de l'intégration des réfugiés? En d'autres termes, ces derniers représentent-ils systématiquement une charge sociale et économique non productive pour les Etats d'accueil? Il semble bien qu'il faille répondre par la négative en raison d'autres données de la même conjoncture économique et sociale des Etats d'une part, et en raison d'arguments tirés du débat opposant les partisans et les adversaires de l'accueil et de l'intégration des immigrants en général, d'autre part. Ces considérations conduisent toutes deux à penser que l'apport des réfugiés, dans beaucoup de cas, peut être bénéfique pour l'Etat d'accueil sur les plans économique, social et culturel. La section qui suit sera consacrée à l'examen de cet apport.

## SECTION II

### **Contribution des réfugiés au développement économique et social de l'Etat d'accueil**

#### **A. Immigrants et développement économique des Etats d'accueil**

Il persiste encore certaines réticences vis à vis de l'accueil et de l'intégration des réfugiés dans le système social et économique de l'Etat de refuge. On redoute en particulier les effets d'une telle politique sur le niveau de vie des nationaux, les conditions de l'industrialisation et le marché de l'emploi. Pour les tenants de cette thèse, en dehors de certaines conjonctures, telles que les périodes de pleine croissance et de prospérité, où l'économie d'un pays peut avoir recours à une main-d'oeuvre étrangère, les réfugiés, et les immigrants en général, constituent pour l'économie de l'Etat d'accueil une charge supplémentaire qui peut avoir des conséquences néfastes sur la population indigène: manque à gagner, concurrence de la main-d'oeuvre, plus grandes difficultés de logement, etc.

Sans préjuger des fondements de certaines de ces affirmations, d'autres opinions en revanche mettent en relief l'apport plus positif que négatif des immigrants en se fondant surtout sur l'histoire économique de grands Etats industriels comme les Etats-Unis d'Amérique et l'Angleterre. Les partisans de cette dernière thèse, considérant le développement économique d'un pays à travers la demande, constatent d'abord que le réfugié et sa famille constituent des consommateurs dans la mesure où ils se nourrissent, se logent, s'habillent avec les produits de l'Etat d'accueil. En tant que salariés, ils dépensent et procurent ainsi du travail à la main d'oeuvre nationale. C'est dans ce sens qu'un Secrétaire d'Etat à l'Intérieur britannique pouvait déclarer, le 5 dé-

cembre 1938, devant le Chambre des Communes, que le seul accueil de 11.000 allemands avait fourni du travail à 15.000 nationaux britanniques <sup>17</sup>. Sur l'allégation selon laquelle l'immigration aggraverait le chômage, *M. R. F. Harrod*, professeur d'économie à l'Université d'Oxford, a écrit:

"the notion that the existence of unemployment is a good reason for discouraging immigration appears wholly fallacious. Each extra resident is a consumer as well as a producer... The notion that a bare reduction of the number of residents would serve to reduce the number of unemployed... has always been regarded as crude in the extreme by those who have given any thought to the problem involved." <sup>18</sup>

Ce point de vue trouve une assez éloquente illustration dans les exemples historiques des Etats-Unis d'Amérique et de la Grande-Bretagne, entre autres.

Aux Etats-Unis, la période qui présenterait le plus de points communs avec la situation des Etats africains aujourd'hui en ce qui concerne l'accueil des immigrants est celle qui va de 1815 à 1914 <sup>19</sup>. En effet, si les personnes ayant immigré pendant cette période aux Etats-Unis, comme la plupart des réfugiés africains aujourd'hui, étaient en grande majorité des cultivateurs et des artisans sans aucune qualification professionnelle particulière, on pouvait également trouver parmi elles une poignée d'intellectuels, des marchands et quelques capitalistes attirés par les possibilités d'investissement. On a pu constater la contribution positive de ce groupe à la prospérité américaine dans les domaines économique, social et culturel en particulier. Au point de vue économique, elle s'est manifestée sur le plan industriel et agricole par l'apport de connaissances nouvelles en provenance des pays d'origine des émigrants: les anglais dans l'industrie textile, les allemands dans l'industrie du verre, et les français dans celle de la dentelle; par une participation active et prépondérante dans les travaux d'infrastructure — chemins de fer, ponts et chaussées, bâtiments — et par l'introduction de nouvelles techniques de culture améliorant celles qui existaient déjà sur place: culture des pommes de terre et entretien des vergers par les paysans polonais, italiens et japonais.

Sur le plan social, ces émigrés ont contribué, par leur nombre, à créer une grande mobilité dans la société locale, et ont constitué un important courant de demande pour les commerçants.

Culturellement, par le transfert de connaissances scientifiques et artistiques leur apport n'est pas moindre:

<sup>17</sup> *Buxton, D. F., The Economics of the Refugee Problem*, The Focus Publishing Co. Ltd., Londres, 1950, p. 7.

<sup>18</sup> *Manchester Guardian*, 13 juillet 1938.

<sup>19</sup> On lira à ce propos avec profit l'ouvrage publié sous l'égide de l'UNESCO et intitulé: *The Positive Contribution by Immigrants*, UNESCO, Paris. 1955. Il nous apparaît encore utile ici de préciser que cette comparaison s'applique à l'apport des immigrants dans la construction de la société américaine, et non à leur comportement de conquérants vis-à-vis des indigènes de ce pays: les Amérindiens.

"A long roster of scientists brought to the United-States the training of Europe's universities: *Louis Agassiz* the zoologist, *A. H. Guyot* the geographer, *J. J. Audubon* the ornithologist, and *A. J. Carlson* the physiologist, each played a critical role in the developing of American disciplines. In applied sciences the influence was still more marked. *Joseph Goldmarch*, *Abraham Jacobi*, *Hans Zinsser*, *Simon Baruch*, *Arthur Cushing* and *Alexis Carrel* were among those who did significant work in medecine . . . A long line of impressarios, performers, conductors and teachers, from *Lorenzo Da Ponte* and *Gottlieb Graupner* to *Sergei Koussevitsky* and *Arturo Toscanini* created the opera, the concert stage and the conservatories." <sup>20</sup>

En Angleterre, si cette contribution a connu une dimension plus modeste, elle fut tout aussi positive. Cette citation de Lord *Snell*, reprise par *Dorothy Frances Buxton* dans son ouvrage <sup>21</sup>, montre que certains Anglais ont eu nettement conscience de cet apport:

"Without the alien it is scarcely too much to say that English industry as we know it would not have existed. His influence upon it has been incalculable. There is scarcely any great industry in England that has not either created or substantially improved . . . Sometimes the aliens came in search of economic prosperity but more often to escape political and religious persecution and sometimes they were deliberately imported by English merchants in order to undertake a particular class of work. We profited from their skill and they, finding our free institutions congenial, prospered and sent for their brothers and cousins to join them. They came from all quarters and they touched no industry that they did not enrich." <sup>22</sup>

La même constatation est faite dans d'autres secteurs de l'économie de l'Angleterre tels que: l'agriculture, l'artisanat, les finances, le commerce, etc . . .

## B. La situation de la main-d'oeuvre

Un examen de l'ensemble des données de la conjoncture économique et sociale africaine apporte de l'eau au moulin des partisans de cette dernière thèse. Contrairement en effet, à ce qui semble se dégager du tableau général de la situation économique et sociale des Etats africains, tous les aspects de celle-ci ne s'opposent pas à l'accueil et à l'intégration des réfugiés. Il en va notamment ainsi de la main-d'oeuvre.

En effet, parmi les deux grands groupes constitués par les réfugiés, nombreux sont ceux qui possèdent une qualification professionnelle. Beaucoup de «ruraux» arrivent dans le pays d'accueil avec leur expérience de cultivateur, d'éleveur, d'artisan, etc. . . , qu'ils sont disposés à mettre au service du développement économique du pays d'accueil. Chez les «urbains», les qualifications professionnelles peuvent aller du manoeuvre, aux diplômés de l'enseignement

<sup>20</sup> *Handlin*, *OetM*: Contribution à l'ouvrage publié par l'UNESCO, *The Positive Contribution by Immigrants*; UNESCO, Paris. 1955, p. 24.

<sup>21</sup> *The Economics of the Refugee Problem*, op. cit., pp. 25—26.

<sup>22</sup> *Id.*, p. 25.

supérieur. Ces derniers sont nombreux parmi les réfugiés soudanais et rwandais chez qui les cadres intellectuels ont été plus particulièrement affectés par les événements survenus dans leur Etat d'origine.

L'exode rural dépeuple les campagnes de leurs forces productives et abandonne celles-ci aux vieillards, aux enfants et aux femmes. Il met en cause l'avenir économique des communautés rurales avec le départ des jeunes qui entraîne un certain nombre d'effets parmi lesquels la détérioration des méthodes de culture ainsi qu'une baisse de la production, du rythme de progression des innovations techniques et, partant, de la productivité. Ce sont là des effets et des tendances qui peuvent conduire à des déséquilibres graves de main-d'œuvre entre les zones rurales et les centres urbains. Avec leur compétence et leurs méthodes, souvent éprouvées avec succès par plusieurs années de pratique dans leur pays d'origine, les réfugiés ruraux qui ne demandent qu'à s'installer pour défricher et produire en paix, offrent des possibilités d'action planifiée pour lutter contre l'exode rural. Par ailleurs, le fait que les économies africaines soient essentiellement fondées sur l'agriculture et que le nombre d'habitants au kilomètre carré de terres arables n'ait été encore en 1960 que de 114 habitants contre 212 dans le reste du monde <sup>23</sup>, pourrait être considéré comme un facteur défavorable à l'établissement de groupes de réfugiés dans les zones rurales. Cette faible pression démographique sur les surfaces arables constitue cependant une donnée favorable permettant d'espérer des possibilités d'amélioration dans ce secteur, grâce à une meilleure utilisation des ressources humaines fournies par les réfugiés et une injection de capitaux en quantité suffisante.

Certes, l'on pourrait rétorquer que les objections et appréhensions des gouvernements africains concernent davantage le groupe des «urbains» que celui des «ruraux». A ce propos, des indications de sources autorisées en matière de développement économique régional en Afrique permettent de penser que même ce premier secteur ne souffrirait pas nécessairement de l'intégration des réfugiés, bien au contraire! C'est à cette même conclusion qu'aboutit d'ailleurs le rapport de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) <sup>24</sup>. Ce rapport, après avoir mentionné les difficultés de main-d'œuvre dans l'économie africaine, s'est attaché à dégager les graves problèmes qui en découlaient pour l'avenir du développement accéléré du continent. Parmi les grands problèmes que posent une utilisation plus rationnelle de la main-d'œuvre, il relève en particulier:

---

<sup>23</sup> Rapport du BIT, *op. cit.*, p. 11.

<sup>24</sup> *Africa's Manpower Situation and the Training of Refugees*; OUA, Séminaire pour les correspondants nationaux du Bureau de l'OUA pour le placement et l'éducation des réfugiés africains, Addis-Abéba, 17 avril 1970, doc. N° 8.

- la pénurie de techniciens moyens aussi bien dans le secteur primaire que dans celui du secondaire;
- l'absence de personnel scientifique et technique;
- la présence de chômeurs qualifiés (ayant reçu une formation du niveau de l'enseignement primaire et secondaire) dont le nombre ne cesse de croître dans la plupart des grandes villes.

Le rapport est formel sur un point qui n'est pas sans intérêt pour le problème qui nous préoccupe ici; c'est le fait que dans la décennie qui débute en 1970 les Etats africains connaîtront une pénurie de main-d'oeuvre qu'il faudra combler d'une manière ou d'une autre, à court ou à long terme. Cette pénurie de main-d'oeuvre qualifiée variera d'un secteur à l'autre des économies, et d'un Etat à un autre, comme le montrent les tableaux présentés en annexe <sup>25</sup>. Elle affectera tout particulièrement les universités, ainsi que les écoles techniques et professionnelles. Alors que dans la plupart des Etats, on enregistrera un manque de cadres techniques et scientifiques, dans certains autres on se trouvera en présence d'un surplus d'universitaires — les sciences humaines par exemple —, tandis qu'un nombre croissant de gens sans qualification particulière, formés dans l'enseignement secondaire, seront sans emploi suffisamment rémunérateur et sans possibilités de poursuivre leurs études. Cet état de choses n'est pas sans conséquences comme le confirme le rapport de la CEA:

"Because of the sheer magnitude of the army of skilled workers and technicians needed for industrialization, agricultural modernization, transportation, etc... and for the services in support of these activities, and because of their key functions in manipulative servicing operations in the production process, the projected substantial shortages in the supply of technicians and skilled workers will create a more serious manpower bottleneck in African development than will be the shortage of university trained professional and sub-professional personnel. An adequate supply of middle and lower level technical personnel is therefore of the same strategic importance as the supply of high-level manpower in critical fields of development." <sup>26</sup>

Face à une telle situation, la politique des dirigeants africains consiste actuellement à louer les services d'experts étrangers sous diverses formes: assistance technique bilatérale, multilatérale ou engagement direct. Dans le cadre d'une telle politique de main-d'oeuvre à court terme, il est possible de faire une place aux réfugiés comme l'indiquent clairement les tableaux que nous présentons en annexe de ce travail <sup>27</sup>. Cependant, il reste difficile d'orienter l'action des gouvernements africains dans ce sens, cela pour des raisons que nous allons examiner dès à présent.

<sup>25</sup> Cf. annexe, pp. 220—223.

<sup>26</sup> *Africa's Manpower Situation and the Training of Refugees*, op. cit., p. 5.

<sup>27</sup> Cf. annexe, pp. 220—223.

## CHAPITRE III

### Les aspects politiques

Impliqués eux-mêmes directement dans les causes du problème des réfugiés, les Etats indépendants d'Afrique sont partagés entre des réactions et des sentiments encore confus vis-à-vis de son règlement. L'unanimité est réalisée quant aux solutions des problèmes rencontrés par les réfugiés en provenance des pays sous domination coloniale: ceux-là peuvent être aidés, soutenus avec toute l'assistance nécessaire et dans tous les domaines. On sous-entend ici qu'ils peuvent et doivent être aidés même dans leur lutte pour la libération de leur pays. En revanche, les difficultés rencontrées par les réfugiés issus des Etats membres de l'OUA sont considérables. Aussi s'est-on efforcé d'empêcher que ces problèmes ne deviennent pas des sujets de discorde entre Etats en maintenant l'activité des réfugiés dans les Etats d'accueil dans une limite compatible avec les stipulations de la Charte de l'OUA relatives aux rapports de bon voisinage. Dans ce but, la première mesure prise a été celle de trouver des centres d'établissement le plus loin possible des frontières des pays d'origine. Hésitation et méfiance persistent cependant toujours dans les rapports entre Etats intéressés.

L'objectif visé actuellement sur le continent est d'arriver à faire admettre par les pays d'origine, que l'accueil des réfugiés, est non pas un acte inamical dirigé contre lui, mais plutôt un acte humanitaire relevant du devoir de tout Etat moderne digne de ce nom.

Il y a, d'une part, des vœux et de l'autre, une réalité qu'il faut dominer au prix de concessions réciproques tant sur le plan intérieur des Etats que dans leurs rapports entre eux. Il s'agit, là encore, comme bien souvent dans l'Afrique contemporaine, de savoir comment réaliser graduellement ces aspirations, et ce, afin de permettre aux réfugiés de bénéficier et de jouir d'un statut qui ne souffre pas des fluctuations intervenant dans les rapports entre Etats. L'examen des voies empruntées par les gouvernements africains et les résultats auxquels ils sont parvenus constituent l'objet de ce chapitre.

## SECTION I

### La problématique

Comme nous l'avons vu, un des éléments qui caractérisent la situation du réfugié est le fait qu'il ne jouit plus de la protection de son Etat d'origine et

que, par ailleurs, dans le cas d'un éventuel retour chez lui, il éprouve des craintes justifiées de persécution ou de tout autre sévice de la part des autorités de son pays à l'égard de sa personne et de ses biens. Dès lors, il se pose un problème international intéressant les deux parties: l'Etat d'origine et l'Etat d'accueil. Mais si les responsabilités des Etats d'accueil semblent de prime abord clairement indiquées par le fait qu'ils doivent assister matériellement et moralement ceux qui sont venus chercher asile sur leur territoire il n'en est pas de même pour les Etats d'origine qui eux, peuvent adopter différentes attitudes.

En premier lieu, ils peuvent ignorer — ou tout au moins feindre d'ignorer — ceux qui désapprouvent leur système politique et qui choisissent d'échapper à leur autorité en fuyant à l'étranger.

Ensuite, craignant le grand nombre des réfugiés et l'efficacité de leurs activités pour saper leur politique, surtout sur le plan intérieur, les Etats peuvent essayer de les dénigrer en les qualifiant de subversifs, de criminels ne méritant pas protection conformément aux doctrines de la répression universelle des crimes et aux pratiques de l'extradition. Au lieu de «ces masses humaines chassées de leur patrie par l'agresseur» <sup>1</sup>, enfants que la mère patrie attend et dont elle a besoin, ce sont des criminels de droit commun qui redoutent la justice de leur pays et qui mettent en danger la paix et la sécurité internationales <sup>1</sup>. Par ailleurs, poursuivent ces Etats d'origine qui partagent cette manière de voir, ils sont, «des victimes de la propagande et des manoeuvres (notamment le rétablissement) des Etats de refuge, utilisées à des fins politiques» <sup>2</sup>. «On est tenté de croire que ceux qui préconisent cette réinstallation et ceux qui manifestent le désir d'accueillir ces émigrants veulent profiter de l'occasion pour obtenir de la main-d'oeuvre à bon marché. Récemment, des journaux américains ont laissé entendre qu'il serait souhaitable de faire venir à New York, comme domestiques, 20.000 femmes recrutées parmi les réfugiées.» <sup>3</sup>

Certains Etats d'origine, pour des raisons qui se comprennent aisément, ont proposé encore la solution qui consisterait à adopter une politique de collaboration avec les Etats d'accueil en vue d'assurer un triage entre «vrais» et «faux» réfugiés, ceux qui méritent d'être assistés et les autres. «Tant que nous ne saurons pas exactement le nombre de criminels qui se refusent à rentrer chez eux, nous ne pourrions pas fixer le nombre des réfugiés qui, eux, ont droit

---

<sup>1</sup> *Nathan-Chapotot, R., op. cit.*, p. 108, reprenant une intervention du délégué de la République socialiste d'Ukraine devant la 3e Commission de l'AG des Nations Unies (Première partie de la première session, Londres 28 janvier — 10 février 1946).

<sup>2</sup> *Id.*, p. 115.

<sup>3</sup> *Ibid.*, P. 121.

à l'assistance internationale» conclut le délégué ukrainien <sup>4</sup>. L'intervention du représentant de l'URSS va dans le même sens lorsque ce dernier soutient qu'il est «absolument impossible de faire face à la situation tant que des quislings, traîtres et criminels de guerre sont soutenus sous couvert d'aide aux réfugiés... C'est le premier objectif et le plus important de l'aide aux réfugiés que de cesser de leur accorder tout appui... Dans leur propagande contre leur rapatriement, les collaborateurs du fascisme allemand et autres traîtres préconisent ouvertement la lutte armée contre l'Union soviétique et contre certains autres membres des Nations Unies, tout en menant une campagne hargneuse contre le rapatriement.» <sup>5</sup>

Il est également arrivé aux Etats d'accueil de participer à l'organisation d'un contrôle des activités des réfugiés sur leur territoire, d'exiger des garanties pour la cessation de toute «hostilité active de la part des réfugiés à l'égard de leur Etat national» <sup>6</sup>, et l'assurance que les réfugiés ne seront utilisés ni dans un conflit international, ni préparés ou encouragés au renversement du pouvoir politique dans leur Etat d'origine.

En Europe, ce sont là des controverses qui ont pendant longtemps opposé les Etats d'origine et les Etats d'accueil; débats à l'arrière plan desquels se dessinent les options idéologiques des différents pays. Finalement, il semble que le consensus se soit réalisé autour de l'idée d'un partage des responsabilités entre Etats d'accueil et Etats de refuge et de la nécessité d'une coopération, sinon d'une collaboration, en vue d'assurer aux réfugiés le minimum de protection indispensable. Les parties se mettent d'accord sur la qualification des réfugiés et sur l'aide à leur apporter; les premiers acceptent que les seconds assistent les réfugiés à condition que cette protection ne revête pas un caractère nuisible pour eux. L'institutionnalisation de cette collaboration, écrit *Nathan-Chapotot*, «est rendue nécessaire afin que des mesures violentes et unilatérales, et partant des ressentiments réciproques, n'entraînent pas la détérioration des relations internationales entre Etats d'origine et Etats de refuge» <sup>7</sup>, détérioration qui nuirait aussi bien aux hommes qu'aux Etats.

Face aux problèmes des réfugiés, les Etats nouvellement indépendants d'Afrique n'ont pas échappé à de semblables débats. Ceux-ci sont alimentés, comme partout ailleurs, par la nature et les données de la conjoncture politique. Mais ici, bien plus qu'ailleurs, les problèmes soulevés par les mouvements de réfugiés affectent considérablement les points névralgiques des Etats, et plus particulièrement leur sécurité intérieure et extérieure.

---

<sup>4</sup> *Nathan-Chapotot, R., op. cit.*, p. 108.

<sup>5</sup> *Id.*, p. 120.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 10—11.

## SECTION II

### Les réfugiés dans la conjoncture politique africaine

#### 1. L'ère de l'instabilité et de la subversion

Au sortir de l'ère coloniale, le facteur qui, à coup sûr, domine la vie politique des jeunes Etats africains reste ce caractère précaire de la stabilité, de la sécurité, de la paix intérieure et régionale.

Sur le plan interne, on relève d'abord la multiplicité des groupes ethniques et les réticences de certains d'entre eux face à une politique tendant à la formation d'un Etat unitaire et fort. D'autres facteurs qui contribuent souvent à aggraver l'instabilité intérieure, nous l'avons vu dans notre introduction, sont constitués par les options idéologiques d'hommes et de groupes politiques en faveur de modèles différents de ceux choisis d'autorité par les tenants du régime en place. Ces facteurs conjugués ont débouché parfois sur des crises retentissantes, dramatiques et coûteuses en efforts et en vies humaines, comme celles traversées tour à tour par la République du Zaïre, la Fédération du Nigeria, ou encore la République du Soudan.

Les frontières des Etats, parfois établies au mépris de celles des ethnies, sont contestées par celles-ci qui poursuivent des activités séculaires de part et d'autre des nouvelles frontières, en se refusant à reconnaître les nouvelles réalités juridiques. Elles le sont encore parfois par les gouvernements eux-mêmes au nom d'un droit longtemps négligé en raison du fait colonial. Les rapports du Maroc avec l'Algérie, du Kenya et de l'Ethiopie avec la Somalie, du Ghana avec la Haute-Volta n'ont pas échappé à ces revendications qui ont conduit parfois à des affrontements armés.

Les idéologies, ici comme ailleurs, ne respectent pas les frontières établies de sorte que les conflits intérieurs des Etats ont des répercussions sur le plan régional et international et les positions des parties sont alors soutenues en fonction des affinités politiques qu'elles rencontrent sur ces deux plans. Nombreux sont les exemples de pareilles situations qui jalonnent l'actualité politique dans les nouveaux Etats africains et ils sont suffisamment connus pour nous éviter d'avoir à les retracer ici. Aussi peut-on dire d'une manière générale que l'habileté des manoeuvres des puissances coloniales dans leur action devant les mouvements de décolonisation, les conditions matérielles et techniques particulièrement difficiles et contraignantes de l'accession à l'indépendance, l'absolutisme et l'exclusivisme dans les options politiques de bon nombre de ses gouvernants, la fragilité des régimes ainsi établis et, enfin, le conflit idéologique qui domine l'arène internationale ont ouvert l'Afrique à toutes sortes d'interventions et d'aventures, faisant *aujourd'hui* de ce continent un champ de prédilection pour de multiples formes d'actions subversives.

Cet état d'insécurité et d'instabilité constituait l'une des plus sérieuses préoccupations de l'Organisation de l'Unité africaine, dès sa création en mai 1963 à Addis-Abéba. Son corollaire, le problème des réfugiés devait profiter, par voie de conséquence, de cette même attention particulière car il était alors impossible de ne pas se pencher sur un aspect aussi important de la question. Par ailleurs, la recherche d'une solution satisfaisante au problème très réel des réfugiés commandait aux Etats de le situer dans son cadre propre et de lui restituer ses vraies dimensions, à savoir les droits de l'individu à l'intérieur des nouveaux Etats, leur place et leur respect dans les relations entre Etats en Afrique.

Nous nous proposons maintenant de retracer les étapes d'une telle démarche entreprise par l'ensemble des gouvernements africains et de dégager les résultats auxquels elle a abouti.

## **2. Mouvements de réfugiés et subversion**

Dans une conjoncture semblable à celle qui a été décrite, les réfugiés se trouvent situés au coeur de problèmes vitaux pour la sécurité intérieure de l'ensemble des Etats et pour la paix régionale en Afrique.

Tous les Etats sont concernés par le fait qu'ils sont à la fois Etats d'origine et Etats d'accueil des réfugiés. C'est ainsi que des Zaïrois trouvent refuge au Soudan alors que des Soudanais sont accueillis en République du Zaïre. Il en est de même entre le Soudan et l'Ethiopie, le Congo et le Burundi, le Rwanda et le Zaïre. L'inconsistance des nouvelles structures étatiques, la présence dans chacun des Etats africains de groupes ethniques plus ou moins réfractaires aux nouvelles frontières, souvent en quête de refuge pour échapper aux sanctions des autorités contestées de leur Etat d'origine, constituent des facteurs communs aux Etats du continent. Par ailleurs, les oppositions et les résistances aux systèmes politiques établis et aux options idéologiques officielles touchent chacun des Etats, qu'il s'agisse des membres de l'OUA, des régimes de discrimination raciale ou encore des pays sous domination coloniale. Ainsi, presque tous les Etats pouvaient s'attendre à ressentir le caractère néfaste des effets de la subversion en Afrique. Ce phénomène diffère de celui rencontré en Europe où le courant du mouvement général des réfugiés à partir de la révolution bolchevique, suivant un sens unique est-ouest, confinait les Etats socialistes — «les menacés» — dans le rôle d'Etats d'origine, et les Etats capitalistes — «les subversifs» — dans celui d'Etats d'accueil. Ces positions, se situant dans le cadre d'une opposition idéologique, n'étaient pas de nature à faciliter le règlement rapide du vrai problème de droit humanitaire pourtant déclaré admis dans un camp comme dans l'autre.

On se souvient qu'en Europe, les Etats d'origine avaient proposé comme condition de leur participation au règlement du problème des réfugiés, la mise en place d'un système de contrôle et de sélection mixte permettant d'éliminer les criminels de guerre, les traîtres et autres quislings. En d'autres termes, ces Etats, pour mieux assurer leur sécurité présumée menacée, optaient en faveur d'un système de qualification mixte établie en collaboration avec les Etats de refuge.

En Afrique, où les pays sont à la fois Etats d'accueil et d'origine des réfugiés, et où la conjoncture est particulièrement instable, la démarche est différente. Le souci de sécurité intérieure et régionale domine les débats. A un système de qualification minutieusement élaboré liant juridiquement les Etats les uns aux autres, on a préféré des engagements réciproques concernant cette sécurité. Il a donc été jugé nécessaire:

- de dissocier les sujets «subversifs» de la région des individus qui, du fait de l'inexistence ou de la rupture des rapports de protection avec leur gouvernement, cherchent désormais à bénéficier de la protection d'une autre autorité après avoir abandonné toute intention d'action politique contre le gouvernement de leur pays d'origine;
- d'amener les Etats intéressés à ne pas chercher à utiliser ces réfugiés à des fins politiques dans les relations interafricaines;
- enfin, de dégager les modalités et les normes propres à assurer la protection des réfugiés en Afrique, et à obtenir sur elles un consensus général.

Une telle action devait être menée à la fois sur le plan bilatéral par des accords passés entre Etats de refuge et d'origine des réfugiés, et sur le plan multilatéral par des négociations dans le cadre de l'Organisation de l'Unité africaine.

### SECTION III

## **Les fondements de la coopération politique africaine en matière de réfugiés**

Nous voulons nous pencher ici sur les considérations et les principes à partir desquels les Etats africains ont conçu leur coopération en matière de réfugiés. Ils se trouvent consignés dans la Charte de l'OUA ainsi que dans les résolutions des différentes instances de cette organisation. Puis, nous procéderons à l'exposé des fondements de cette coopération.

En raison des particularités de leur région et des préoccupations qui leur sont propres, il paraissait, à l'époque, difficile aux gouvernements africains de prendre la Convention de 1951 sur le Statut des réfugiés comme point de départ pour l'organisation de la coopération régionale en la matière. Le fait que les Etats africains n'avaient pas tous adhéré à celle-ci ne faisait que rendre l'entreprise plus difficile.

Cependant, certains principes unanimement acceptés par les jeunes Etats africains et consignés dans la Charte de l'OUA ont permis de dégager des voies susceptibles de conduire à une solution satisfaisante, voies que les gouvernements africains vont s'efforcer de défricher et d'élargir.

## **1. La Charte de l'OUA et les droits de l'Homme**

Les gouvernements africains ont incorporé dans cette convention, en ce qui concerne la politique à suivre dans la conduite des affaires de leurs peuples, des principes qui, s'ils sont suffisamment élaborés pour faire face à des situations du type de celles des réfugiés en Afrique, n'en reflètent pas moins leurs préoccupations en matière de sécurité interne et régionale.

Le Préambule de la Charte de l'Organisation de l'Unité africaine a cherché à établir un équilibre entre cette aspiration vers une action humanitaire dans la conduite des affaires politiques et un souci de fermeté au regard de ce que les dirigeants africains considèrent comme vital pour la survie même de leurs jeunes Etats. Aussi, y proclament-ils leur « commune volonté de renforcer la compréhension et la coopération » entre leurs Etats, ainsi que leur volonté de répondre aux aspirations de leurs populations « vers la réalisation d'une fraternité et d'une solidarité intégrées dans une unité plus vaste qui transcende les divergences ethniques et nationales »<sup>8</sup>. En même temps qu'ils souhaitent mettre une ferme détermination au service du progrès humain et de la paix, les dirigeants africains se déclarent fermement résolus à sauvegarder l'intégrité territoriale de leurs Etats.

Dans les objectifs assignés à l'organisation, on observe la même aspiration à la coopération d'une part et à la sécurité d'autre part. Ainsi, l'Article II (b) dispose que les gouvernements se proposent entre autres objectifs de :

« d) Coordonner et intensifier leur coopération et leurs efforts pour offrir de meilleures conditions d'existence aux peuples d'Afrique.

e) Favoriser la coopération internationale en tenant dûment compte de la Charte des Nations Unies et de la Déclaration universelle des droits de l'Homme. »

Enfin, dans l'Article 3, ils s'accordent pour atteindre ces objectifs, sur la base des principes suivants :

---

<sup>8</sup> Charte de l'OUA, Préambule.

- non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats;
- respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque Etat;
- règlement pacifique des différends par voie de négociation, de médiation, de conciliation ou d'arbitrage;
- condamnation sans réserve de l'assassinat politique ainsi que des activités subversives exercées à partir des Etats voisins ou de tous autres Etats.

## 2. Les résolutions

Si cette Charte, considérée comme la loi fondamentale régissant les rapports entre les Etats d'Afrique, n'indique pas avec précision le sort qui devrait être fait aux réfugiés, elle pose cependant avec clarté les termes dans lesquels le problème devrait être examiné: un cadre collectif et une voie de règlement pacifique faisant une large place aux aspirations des populations. C'est dans cette voie que devaient s'engager, quelques mois après la création de l'OUA, presque toutes les sessions du Conseil des ministres et de l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement africains.

La deuxième session ordinaire du Conseil des ministres, tenue à Lagos en février 1964, analyse le fardeau économique et financier que représentent les réfugiés pour les Etats d'accueil, et ses répercussions sur le développement de ces derniers.

Dans une résolution adoptée lors de la même session, il est décidé de créer une commission ad hoc de dix membres appelée à connaître des problèmes des réfugiés en Afrique, à formuler des recommandations au Conseil des ministres sur la manière éventuelle de les résoudre et à trouver les moyens d'assurer la subsistance des réfugiés dans les pays d'asile<sup>9</sup>.

A Accra, en octobre 1965, les deux grandes instances de l'organisation ont consacré cinq des douze jours de la seconde session de leurs travaux aux problèmes des réfugiés et ont adopté une importante résolution<sup>10</sup>. Celle-ci «considérant la gravité de la situation des réfugiés» en Afrique et la «complexité des problèmes qu'ils posent aussi bien à leur pays d'origine qu'au pays d'asile», recommande aux Etats africains de traiter les problèmes des réfugiés originaires de tout Etat membre de l'OUA dans un esprit humanitaire et fraternel; aux Etats représentés à la Commission *ad hoc*, de fournir les experts juridiques les plus compétents pour examiner un projet de convention préparé à la réunion de Kampala en décembre 1964 et révisé à Kinshasa en juillet 1965, et de soumettre des propositions aux gouvernements, compte tenu des

---

<sup>9</sup> OUA, Résolution CM/Res. 19 (II), Conseil des ministres, *Deuxième session ordinaire*, Lagos (Nigeria), février 1964.

<sup>10</sup> OUA, Résolution AHG/Res. 26, Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement, *Deuxième session*, Accra (Ghana), 21—25 octobre 1965.

remarques formulées par les différentes délégations; aux membres de l'organisation qui ne l'auraient pas encore fait, «d'adhérer à la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés et d'appliquer en attendant les dispositions de ladite Convention aux réfugiés en Afrique».

Par ailleurs, elle prie les Etats de ne jamais laisser la question des réfugiés devenir une source de discorde et de conflit entre eux. Elle enregistre avec intérêt l'assistance aux Etats africains par le Haut Commissariat dans le cadre de son programme d'aide et demande aux pays africains membres du Conseil économique et social des Nations Unies d'essayer d'obtenir un accroissement du nombre des Etats africains représentés au Comité exécutif du Programme du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

Les gouvernements ont mené ces discussions sur les réfugiés parallèlement à des réflexions sur les voies et les moyens d'assurer la sécurité intérieure et extérieure de leurs Etats.

### 3. Réfugiés et sécurité régionale

L'impression dominante ici est celle d'un effort constant pour rechercher une compatibilité et un équilibre entre les concessions faites aux droits de la personne humaine avec les impératifs de la sécurité régionale.

Le souci prévalant ici est que chaque concession faite soit associée et précédée d'une garantie. Ainsi, à Accra, la résolution AHG/Res. 26 sur le «problème des réfugiés en Afrique» se trouve accompagnée d'une «Déclaration sur le problème de la subversion»<sup>11</sup>. Dans cette déclaration, les chefs d'Etat et de gouvernement africains s'engagent à:

- Ne pas tolérer le développement, à partir de leur territoire, d'activités subversives dirigées contre un Etat membre de l'Organisation de l'Unité africaine, que cela soit le fait de particuliers, de groupes ou d'Etats extra-continentaux.
- S'abstenir, dans leurs différends, de l'utilisation de campagnes de presse et de radio pour leurs diatribes.
- Ne pas «susciter de dissension à l'intérieur d'un Etat ou entre Etats membres de l'OUA, par la fomentation ou l'aggravation des différends d'ordre racial, religieux, linguistique ou autre»
- «Combattre toute forme d'activité de ce genre».
- Régler leurs différends par les voies de procédures fixées par la Commission de conciliation et d'arbitrage de l'OUA.

A l'égard des réfugiés ressortissants des Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine, la résolution invite les Etats à:

<sup>11</sup> OUA, Résolution AHG/Res. 27, Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement, deuxième session, Accra (Ghana), 21—25 octobre 1965.

- leur appliquer les principes du droit international;
- s'efforcer de promouvoir leur retour dans le pays d'origine avec: «le consentement des intéressés et du gouvernement de leur pays d'origine».

Pour les réfugiés en provenance des pays sous domination d'une puissance coloniale ou d'une minorité raciste, elle demande aux Etats africains de continuer à assurer leur sécurité et leur garantir un soutien dans la lutte pour la libération de leur pays.

A ce stade d'élaboration d'une solution, les dirigeants africains doivent tenir compte de trois exigences essentielles. Il s'agit, en effet, tout d'abord de

- distinguer la situation des réfugiés de celle des autres cas, après avoir imposé l'interdiction de toutes formes d'activités subversives quels qu'en soient les auteurs et les motivations. Il leur faut ensuite donner un contenu à la notion de réfugié pour mieux assurer la protection des intéressés. Enfin, il y a lieu d'honorer les engagements pris à l'égard des peuples encore sous domination coloniale en accordant aux réfugiés issus de ces zones un statut particulier tenant compte de la nature du conflit armé opposant les troupes d'occupation et les forces nationalistes. Ce dernier point est d'une importance telle qu'il mérite une attention particulière.

#### **4. L'assistance aux réfugiés en provenance des pays sous domination d'une «puissance coloniale» ou d'une minorité raciste**

Lorsqu'ils considèrent les problèmes des réfugiés, les gouvernements africains établissent une distinction particulière entre les réfugiés qui proviennent des Etats indépendants et ceux qui viennent des pays sous domination d'une «puissance» coloniale ou d'un régime de minorité raciste.

Cette seconde catégorie est mise au bénéfice de l'engagement politique et moral pris par eux envers les Mouvements de libération nationale et cela, soit à travers la Charte de l'OUA, soit dans de nombreuses résolutions des différentes instances de cette organisation. En effet, la Charte dans son Préambule, tout comme dans ses objectifs et les principes, recommande un même combat sans relâche pour la sauvegarde et la consolidation de l'indépendance, l'intégrité territoriale des Etats et la lutte contre le colonialisme sous toutes ses formes. Le sixième et avant-dernier des principes énoncés dans cet instrument proclame:

«le dévouement sans réserve des Etats parties à la cause de l'émancipation totale des territoires africains non encore indépendants» <sup>12</sup>.

La première et importante résolution, adoptée par les chefs d'Etat et de gouvernement lors de la Conférence constitutive de l'OUA à Addis-Abéba, établit, pour tout Etat indépendant d'Afrique, le devoir d'appuyer dans leur

<sup>12</sup> Charte OUA, article III, *Principes*, point 6.

lutte pour la liberté et l'indépendance, les peuples d'Afrique qui n'y ont pas encore accédé<sup>13</sup>. Cette déclaration sera plus tard suivie de la création d'un Comité de libération, plus communément appelé «Comité des Neuf», dont la tâche est d'harmoniser et d'organiser l'assistance à ces mouvements<sup>14</sup>. La Déclaration sur la décolonisation, issue de la Conférence au sommet des pays indépendants africains, réunie du 22 au 25 mai 1963 à Addis-Abéba, réaffirme dans le point 2 de l'ordre du jour:

«Tous les Etats indépendants d'Afrique ont le devoir d'appuyer dans leur lutte pour la liberté et l'indépendance les pays d'Afrique qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance...»

si d'autre part, le pouvoir venait à être usurpé par un gouvernement raciste de minorité blanche en Rhodésie:

«les Etats membres de la Conférence apporteraient effectivement leur soutien moral et matériel à toute mesure légitime que les chefs nationalistes africains pourraient concevoir pour recouvrir ce pouvoir et le rendre à la majorité africaine»;

«quant à la Namibie, elle y est considérée comme un territoire et de ce fait sous mandat international, et que toute tentative d'annexion de la part de la République sud-africaine serait considérée comme un acte d'agression.»

Lors de sa deuxième session ordinaire, tenue à Accra en octobre 1965, l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement se prononce dans le même sens en décidant, en cas de refus de la Grande-Bretagne de prendre les mesures adéquates contre *Ian Smith* et ses partisans

«b) d'utiliser tous les moyens possibles, y compris l'usage de la force, en vue de s'opposer à une déclaration unilatérale d'indépendance.

c) de fournir une assistance immédiate au peuple Zimbabwe en vue d'installer dans le pays un gouvernement de la majorité»<sup>15</sup>.

La résolution des chefs d'Etat et de gouvernement prise au Caire en 1964 recommandait l'opposition ferme des Etats africains à toute proclamation d'indépendance du territoire de la Rhodésie du Sud par un gouvernement de minorité européenne et leur engagement à prendre les mesures appropriées pour faire face à une telle éventualité, y compris la reconnaissance d'un gouvernement nationaliste africain en exil. Elle lançait ensuite un appel aux Mouvements nationalistes africains de la Rhodésie du Sud afin qu'ils «intensifient leur lutte en vue de l'indépendance immédiate»<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Conférence au sommet des pays indépendants africains, Addis-Abéba, 22—25 mai 1964, point 2 de l'ordre du jour: *Décolonisation*.

<sup>14</sup> Ce Comité était composé des pays suivants: Algérie, Ethiopie, République de Guinée, Nigeria, Ouganda, République arabe d'Egypte, Sénégal, Tanganyika et Zaïre.

<sup>15</sup> OUA (Résolution AHG/Res. 26 [II]), Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, *deuxième session ordinaire*, Accra (Ghana), 21—26 octobre 1965.

<sup>16</sup> OUA (Résolution AHG/Res. 8 [I]), Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, Le Caire (RAU), 17—21 juillet 1964.

## Une autre résolution de la même instance sur les territoires sous domination portugaise

«condamne le Portugal pour son refus persistant de reconnaître aux peuples sous domination le droit à l'autodétermination et à l'indépendance et de se conformer aux résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies», et appelle

«tous les Mouvements nationalistes africains de tous les territoires sous domination portugaise pour qu'ils intensifient leur lutte en vue de la libération immédiate de ces territoires» <sup>17</sup>.

Dans cette importante panoplie de résolutions dans lesquelles les Etats membres de l'OUA s'engagent à soutenir la lutte des populations africaines sous un régime de domination coloniale ou raciste, on peut encore citer celle adoptée par l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement réunie au Caire <sup>18</sup> qui rappelle les termes des résolutions CM/Res. 6 (I) et CM/Res. 13 (II) du Conseil des ministres, condamnant la discrimination raciale «sous toutes ses formes en Afrique et dans le monde».

Cependant, malgré l'absence de doute sur la clarté de ces engagements, un long débat a opposé plusieurs tendances parmi les Etats africains sur le problème de savoir quelle place accorder aux réfugiés provenant des pays sous la domination d'une puissance coloniale ou d'un régime de minorité raciste.

La Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, tenue en septembre 1967 à Kinshasa, a répondu à cette question en admettant qu'à côté des personnes en provenance des Etats africains indépendants, membres de l'OUA, celles provenant des pays en lutte contre l'autorité coloniale ou la domination exercée par une minorité blanche, pourraient bénéficier du titre de réfugié et qu'il serait accordé à ces derniers toute l'assistance et l'aide nécessaires dans tous les domaines «y compris les facilités de transit et les titres de voyage». En outre, une obligation de s'abstenir de toute activité subversive à l'encontre des forces de répression coloniales et racistes ne serait pas imposée aux Combattants de la liberté.

A ce sujet, une plus grande précision se dégage encore des recommandations de la Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains, réunie à Addis-Abéba en octobre 1967. La recommandation III de cette Conférence portant sur le droit d'asile établit en effet:

«tout réfugié a, vis-à-vis du pays qui lui a accordé l'asile, des devoirs qui exigent en particulier qu'il se conforme aux lois et règlements en vigueur et aux mesures visant au maintien de l'ordre public. Il doit en outre s'abstenir de tout agissement subversif

---

<sup>17</sup> *Id.*, doc. AHG/Res. 9 (I).

<sup>18</sup> OUA (Résolution AHG/Res. 6 [I], Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, Le Caire (RAU), 17—21 juillet 1964.

dirigé contre un Etat africain quelconque, abstraction faite des assujettis à la domination coloniale et à la domination d'un gouvernement raciste minoritaire»<sup>19</sup>.

## SECTION IV

### Les principes d'action

Il a fallu aux gouvernements africains s'octroyer un moment de réflexion pour fixer dans une sorte de synthèse toutes les considérations sur les problèmes propres aux réfugiés du continent. Cette tâche fut assignée à la Conférence sur «les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains», convoquée à Addis-Abéba, du 9 au 18 octobre 1967. Organisée par la Fondation suédoise *Dag Hammarskjöld*, sous les auspices de l'OUA, de la CEA et du HCR, elle a vu la participation de 22 Etats africains, de 10 organisations intergouvernementales et de 27 organisations non gouvernementales. Dix-sept documents de travail rédigés pour cette occasion ont servi de matériel de base aux participants et aux observateurs. Parmi ces documents, il existe un important questionnaire auquel 18 Etats africains ont donné suite en exposant leur avis sur la nature et l'ampleur du problème des réfugiés dans leur pays, le programme envisagé ou déjà mis en place pour venir en aide aux réfugiés et les difficultés particulières liées à sa mise en oeuvre. Cette imposante réunion dont M. *Diallo Telli*, Secrétaire général de l'OUA dira qu'elle «a été le couronnement d'efforts soutenus depuis la création de l'OUA en vue d'éveiller la conscience internationale sur la grave situation des réfugiés africains et de s'attaquer à la solution heureuse de la situation»<sup>20</sup>, devait dégager un certain nombre de principes sur lesquels avait pu se faire l'accord de l'ensemble des gouvernements africains. Ces principes<sup>21</sup> qui constituent les fondements de la Convention sur le statut des réfugiés en Afrique, adoptée par l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement en septembre 1969:

1. Le terme réfugié sera réservé aux nationaux d'un Etat dont la nature des régimes politique, social, racial ou religieux constitue une raison de s'expatrier par crainte de persécution, d'oppression, d'emprisonnement ou d'autres menaces semblables.

2. Les Etats directement impliqués dans les problèmes de réfugiés (ceux d'accueil et d'origine) se doivent d'envisager un règlement pacifique et de

<sup>19</sup> *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains*, Addis-Abéba, 9—18 octobre 1967, Acte final, p. 96.

<sup>20</sup> *Ibid.*, doc. AFR/REF/CONF. 1967, N° 2.

<sup>21</sup> *Ibid.*, doc. AFR/CONF. 1967, N° L. 2, p. 6.

commencer ou continuer des négociations bilatérales conformément aux principes et objectifs de l'OUA, en vue de résoudre les difficultés susceptibles de surgir.

3. Les pays d'asile ne doivent en aucun cas permettre aux réfugiés d'attaquer leur pays d'origine, que cela soit par les armes, la presse ou la radio.

4. Les Etats d'origine ne doivent pas considérer l'accueil des réfugiés comme un geste inamical et se doivent de cesser toute attaque contre les pays d'accueil par les armes, la presse ou la radio.

5. Ceux des réfugiés qui manifestent le désir de retourner dans leur pays d'origine doivent être assistés dans cette entreprise aux conditions les plus pacifiques et les plus normales, en vue de leur réintégration complète.

6. Dans les Etats d'accueil, il est jugé souhaitable pour la sécurité des Etats concernés comme pour celle des réfugiés que ceux-ci soient installés loin des frontières de leur pays d'origine.

7. Lorsqu'un pays directement impliqué dans des problèmes de réfugiés n'a pas de frontières clairement délimitées, il devra prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer le tracé de celles-ci.

8. Le retour des réfugiés avec le consentement à la fois de ces derniers et du gouvernement de leur pays d'origine sera favorisé par des consultations bilatérales ou multilatérales.

9. Les Etats s'abstiendront de toute réaction par la voie de campagnes de presse ou de radio contre un Etat africain et recourront à la procédure définie par la Charte et le Protocole de conciliation et d'arbitrage de l'OUA.

10. Tout différend qui surgirait entre Etats membres de l'OUA devra être résolu par un recours à des consultations bilatérales et multilatérales.

Tels sont apparus les principes essentiels devant servir de base et de guide aux gouvernements africains pour trouver des solutions concrètes aux aspects politiques du problème des réfugiés sur le continent. Ces démarches ont été accompagnées dans la plupart des cas d'un effort sur le plan juridique, pour instituer des normes à partir des points d'accord difficilement trouvés autour des tables de négociation.

Avant de nous pencher, dans la deuxième partie de ce travail, sur les résultats de telles tentatives organisées, nous examinerons dans le chapitre qui suit les aspects juridiques de la situation des réfugiés en Afrique, au cours de la période précédant l'action concertée des Etats.

L'action en ce domaine, a été d'abord menée. Cette période est caractérisée par diverses tentatives d'amélioration de la condition des réfugiés, tentatives allant d'actions isolées des gouvernements africains à la mise en oeuvre de la procédure dite des Bons Offices du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

## CHAPITRE IV

### **Les Aspects juridiques du problème des réfugiés en Afrique avant l'élaboration de la Convention Régionale**

#### SECTION I

### **Les réfugiés en Afrique et les instruments juridiques internationaux régissant le statut des réfugiés**

#### **A. Les territoires africains sous domination coloniale et la définition du terme «réfugié»**

Certaines restrictions contenues dans les définitions du terme «réfugié» ont des effets discriminatoires aboutissant pratiquement à exclure les ressortissants de pays d'Afrique du bénéfice de l'éligibilité au titre de réfugié. Dans les accords, ces restrictions se dégagent des clauses fixant la nationalité et la catégorie concernées, d'une part, le cadre territorial — l'Europe — et temporel — la période antérieure à juillet 1951 — d'autre part.

##### **1. Une définition restrictive**

Les tentatives de définition du terme «réfugié» dans les conventions internationales sont empreintes d'une forte dose de pragmatisme. Elles visent généralement à garantir à ces accords une application aussi large que possible.

Initialement, en effet, l'attitude des Etats vis-à-vis du problème des réfugiés et de son règlement a souvent été marquée au coin de la méfiance. Cette méfiance croît au fur et à mesure que les relations des Etats d'origine avec les Etats d'accueil se détériorent. C'est ainsi que des événements tels que la révolution bolchevique de 1917, l'avènement du fascisme en Italie et en Allemagne ou le conflit idéologique qui a dominé les relations internationales au lendemain de la seconde guerre mondiale ont eu des conséquences déterminantes sur le statut et le sort des réfugiés en Europe.

D'aucuns ont trouvé la justification de ces limitations dans la crainte, chez les Etats signataires, de se trouver devant un exode massif de populations dont ils ne pourraient assurer le contrôle, position que résume fort bien cette formule d'un délégué aux Nations-Unies:

“it would be difficult for Governments to sign blank cheque and to undertake obligations towards future refugees, the origin and number of which would be unknown.”<sup>1</sup>

Quoiqu'il en soit, ces négociations ont abouti, en plus d'une formulation juridique limitative, à une définition restrictive comportant des paramètres de référence géographiques, politiques et chronologiques.

## 2. Les termes de référence politiques, géographiques et chronologiques

Les compétences du Haut Commissaire de la SDN pour les réfugiés et celles de l'Office Nansen, chargés de la protection des réfugiés pendant la période antérieure à la deuxième guerre mondiale, s'étendaient à des catégories déterminées de réfugiés: les Russes, les Arméniens, les Assyriens, les Assyro-chaldéens, les Turcs à partir de 1926 et les Sarrois à partir de 1935.

En 1938, année de sa création, le mandat du Haut Commissaire pour l'ensemble des réfugiés couvre non seulement les catégories mentionnées ci-dessus, mais aussi les réfugiés en provenance d'Allemagne, d'Autriche et des Sudètes. Le Comité intergouvernemental pour les réfugiés (CIR), qui voit le jour en 1938, s'efforce de donner au terme «réfugié» une définition de caractère général. Ainsi, selon l'article 2 (I) de son statut, il est établi que

«la compétence du Comité s'étend à toutes les personnes où qu'elles se trouvent qui, à la suite des événements d'Europe ont dû quitter, ou pourraient être obligées de quitter le pays de leur résidence parce que leurs vies ou leurs libertés se trouvent menacées en raison de leur race, de leur religion ou de leurs opinions politiques».

La guerre et ses conséquences ont placé des individus et des groupes dans des situations particulières les amenant à demander le statut de réfugié. L'Organisation internationale pour les réfugiés (OIR), créée par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 20 décembre 1946, confère à ces personnes le statut de réfugié en disposant dans l'annexe I, 1ère partie, sections A et B, de sa Constitution, que le terme «réfugié» s'applique également aux réfugiés espagnols, aux victimes du nazisme, du fascisme et à toute autre personne qui, «par suite d'événements survenus après le début de la deuxième guerre mondiale, ne peut pas ou ne veut pas se réclamer de la protection du gouvernement du pays dont il a ou avait auparavant la nationalité».

La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au Statut des réfugiés et qui est, en fait, l'un des premiers accords internationaux à donner une définition générale du terme «réfugié», restreint son application:

a) à tout individu qui «a été considéré comme réfugié en application des Arrangements du 10 février 1938 et du Protocole du 14 septembre 1939,

---

<sup>1</sup> Nations Unies, Doc. E/AC/32/5 (E/1618), p. 38.

ou encore en application de la Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés» ;

- b) à toute personne qui, «par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements ne peut, ou en raison de ladite crainte ne veut, y retourner» <sup>2</sup>.

Il importe de préciser cependant que l'article I (B) de la Convention laisse aux Etats toute latitude pour déterminer le champ spatial et temporel qu'ils entendent lui assigner. Il leur suffit pour cela de le notifier lors de la signature, de l'adhésion ou de la ratification. Les Etats ayant opté pour une limitation aux événements d'Europe ont la possibilité à tout moment, par simple notification adressée au Secrétaire général des Nations Unies, de modifier leur choix initial.

Le Statut du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, adopté par l'Assemblée générale à sa 5e session, reprend l'énumération des actes diplomatiques antérieurs. Il fixe à son tour la date du 1er janvier 1951 comme terme de la période durant laquelle les événements doivent s'être produits et étend le mandat du Haut Commissaire à «toute personne qui, par crainte justifiée d'une persécution ne veut ou ne peut se réclamer de la protection de l'Etat dont elle est ressortissante, ou de celle du pays de sa résidence habituelle» <sup>3</sup>.

### **3. Le défaut de considération de la colonisation et des territoires non autonomes comme «événement» et cadre spatial des «événements»**

A propos de l'article I (B) de la Convention et de la limitation d'ordre géographique, des auteurs se sont interrogés sur le cas des Etats dont une partie du territoire se situe en Europe et l'autre hors d'Europe, comme l'Union soviétique ou certaines puissances coloniales. Se référant aux cas de l'URSS et de la France, Robinson exprime à ce sujet l'avis que le facteur déterminant doit être le centre de décision lorsqu'il écrit :

---

<sup>2</sup> *Convention relative au Statut des réfugiés*, art. 1er. para. A (1, 2). Nations Unies, Doc. HCR/INF/29/Rev. 1, p. 17.

<sup>3</sup> Nations Unies, Doc. E/AC. 32/5 (E/1618), p. 38.

“since the policies in both states are made in Europe, the events which entail persecution or fear of persecution, will be events occurring in Europe, although they result in making extra-European residents refugees”<sup>4</sup>.

*Grabl-Madsen* estime, quant à lui, qu’il y a lieu de faire une distinction entre les différentes catégories de territoires coloniaux à partir de leur statut, en d’autres termes, de distinguer, d’une part, entre ceux du type dominion, protectorat, colonie qui représentent des entités politiques, et, d’autre part, les départements et provinces d’outre-mer qui, juridiquement, font partie du territoire métropolitain. Seuls doivent être considérés comme des événements ayant eu lieu en Europe, ceux qui se sont déroulés dans la deuxième catégorie de territoires<sup>5</sup>.

On s’est encore demandé si l’expression «événements survenus avant le 1er janvier 1951» figurant à l’article I A (2) de la Convention pouvait s’appliquer également à la colonisation, ou encore si, comme l’a admis la commission *ad hoc*, la conquête coloniale pouvait être rangée parmi les événements d’une grande importance impliquant un profond changement territorial ou politique, “as well as systematic programs of persecution which are after-effects of earlier changes”<sup>6</sup>.

A ce propos, le tribunal administratif d’Ansbach, compétent en matière de recours contre les rejets de demandes de qualification au titre de «réfugié» en Allemagne a refusé d’admettre dans son arrêt du 8 février 1961, la prétention d’un Algérien qui voulait se prévaloir de cette qualité en alléguant que ce dernier ne se trouvait pas hors de chez lui du fait d’événements antérieurs au 1er janvier 1951. Appelé à se prononcer sur la question de savoir si la conquête coloniale pouvait être considérée comme un «événement» aux termes de l’article I A (2) de la Convention, le tribunal a répondu par la négative en estimant que, „die Bestrebungen der Kolonialvölker nach Unabhängigkeit und Freiheit sind so alt wie der Kolonialismus selbst“, et conclut que „niemals läßt sich in der Geschichte des Kolonialismus ein als Zäsur zu betrachtendes Ereignis feststellen, auf das der in der Genfer Konvention niedergelegte Begriff anzuwenden wäre“<sup>7</sup>.

Pour les besoins de ce chapitre retenons seulement que certaines conditions mises à l’attribution aux individus du titre de «réfugié» dans les accords

---

<sup>4</sup> *Robinson N., Convention relating to the Status of Refugees; its history, significance and contents.* Institute of Jewish affairs, New York, 1952, p. 46.

<sup>5</sup> *Grabl-Madsen, op. cit.*, p. 172.

<sup>6</sup> Nations Unies, Doc. E/AC. 32/5 (E/1618), p. 33.

<sup>7</sup> *Grabl-Madsen, op. cit.*, p. 170. — Notre traduction de ce passage, en français, nous livre cette signification: «Les aspirations des peuples coloniaux à l’indépendance et la liberté sont aussi vieilles que le colonialisme lui-même... l’histoire du colonialisme ne constitue pas un événement dans le sens de la Convention de Genève.»

internationaux à vocation universelle, antérieurs au protocole de 1967, ont fait que ceux-ci limitent l'éligibilité à ce titre des ressortissants des territoires africains avant l'accession de ces derniers à l'indépendance.

## **B. Les Bons offices du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés**

Cet état de fait persiste après l'accession à l'indépendance des pays africains et M. *Félix Schnyder* pourra dire dans son cours donné à l'Académie de droit international de La Haye en 1965, que

«l'un des traits principaux du droit actuel concernant les réfugiés, est son caractère à la fois incomplet et à maints égards précaire (absence de droit individuel pour ce qui est de l'asile, caractère temporaire du HCR, effets limités dans le temps de la convention du fait de la date limite du 1er janvier 1951). Ce sont là les points relevés plus spécialement par le colloque de juristes de différents pays qui s'est tenu en avril dernier à Bellagio. Ce colloque a formulé certaines suggestions ou recommandations concernant tant le droit d'asile qu'une révision des instruments juridiques existants (statut du HCR, adjonction d'un protocole à la convention de 1951), qui permettrait d'en étendre l'application aux réfugiés qui s'en trouvent actuellement exclus par application de la date limite.»<sup>8</sup>

En attendant quelques-unes de ces réformes, notamment l'addition d'un protocole à la convention de 1951, les problèmes des réfugiés en Afrique firent l'objet des Bons offices du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Les Bons offices représentent une procédure qui permet d'éviter au Haut Commissaire, en raison des seules difficultés d'interprétation de son Statut ou de la Convention ou encore d'objections de nature politique, de priver des réfugiés de son assistance. Soucieuse de souligner le caractère essentiellement humanitaire de l'action du HCR, cette pratique vise à éviter de se perdre dans les arcanes de certaines situations juridiques et politiques dont des innocents pourraient avoir à supporter les néfastes conséquences dans des situations d'urgence. Pour ce faire, elle se borne à considérer la seule existence d'événements justifiant en soi la fuite des personnes intéressées. Pour ces personnes qui sont, pour reprendre les mots de *Schnyder*:

«contraintes par des événements politiques de quitter leur pays et pouvant raisonnablement craindre pour leur sécurité dans l'hypothèse où elles seraient contraintes d'y retourner, étaient privées de la protection de ce dernier»<sup>9</sup>,

on présume que ces conditions sont en soi suffisantes pour justifier l'attribution du titre de réfugié.

---

<sup>8</sup> «Extraits du cours donné du 26 au 30 juillet 1965 par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, M. *Félix Schnyder*, à l'Académie de droit international de La Haye, précédé d'un résumé de l'ensemble des sujets traités dans ce cours», Doc. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, HCR/RS/32, 26 octobre 1965, p. 9.

L'Assemblée générale des Nations Unies eut recours pour la première fois à cette notion de Bons offices dans le cas des réfugiés chinois de Hong-Kong et invita, à cette occasion, les Etats membres à fournir « toute l'assistance possible en vue de soulager la misère des réfugiés de Hong-Kong », et autorise le Haut Commissaire à « user de ses Bons offices pour favoriser des arrangements concernant les contributions des Etats » <sup>10</sup>.

De crainte de voir son action paralysée par les problèmes politiques, le Haut Commissaire eut de même recours au principe de l'éligibilité *prima facie*, pour venir en aide aux 200.000 réfugiés hongrois en 1956.

Plus tard, devant la situation des réfugiés en Afrique qui se caractérisait par leur grand nombre et la priorité de l'assistance matérielle sur celle de la protection, la nécessité d'une aide immédiate et collective et l'impossibilité pratique de procéder à une qualification individuelle en raison des tensions entre parties aux conflits (Etats, groupes ethniques, guerre froide) et de l'absence d'un appareil administratif adéquat, l'Assemblée générale, pour permettre au Haut Commissaire d'aider ces nouvelles et nombreuses victimes, l'autorisa à leur appliquer la procédure des Bons offices. Bien que son mandat ne lui confère pas de compétence pour la prise en charge de ces personnes, le Haut Commissaire fut autorisé à leur apporter une assistance consistant surtout en contributions matérielles versées au gouvernement d'asile pour le soulager de la lourde charge que constitue pour lui le problème des réfugiés <sup>11</sup>.

Cependant, il a fallu se rendre assez tôt à l'évidence que non seulement l'importance d'une protection juridique n'était pas moindre pour le réfugié africain que pour tout autre réfugié, mais encore la nécessité d'un tel cadre revêtait un caractère de plus en plus urgent. Il a fallu se rendre compte également que la seule assistance matérielle, sans le support d'un statut juridique, ne pouvait aboutir qu'à consacrer une déplorable situation de la dépendance perpétuelle et constituait un fardeau toujours plus pesant à la charge de l'Etat d'accueil. A cet égard, l'allocution du Prince *Sadraddin Aga Khan* devant les délégués à la Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains constitue non seulement une profession de foi, mais également une indication intéressante de la voie dans laquelle, à son avis, le Haut Commissaire et l'OUA devraient désormais orienter en commun leur action en vue de l'élaboration d'un instrument efficace de protection juridique des réfugiés africains. Il devait déclarer à cette occasion en effet:

« On a pensé et même déclaré à l'époque où apparaissaient ces nouvelles situations relatives aux réfugiés en Afrique, il n'y a pas longtemps, que les problèmes de réfugiés

---

<sup>11</sup> Nations Unies, Assemblée générale, Résol. 1388 (XIV), du 20 novembre 1959, et Résol. 1499 (XV), du 5 décembre 1960.

en Afrique pouvaient être résolus au moyen d'une assistance appropriée. Les solutions dépendaient donc, en dernière analyse, de la disponibilité de fonds — autrement dit de moyens suffisants — et de la mise en application de techniques appropriées. Je crois que les documents portant sur les problèmes juridiques et de protection, dont vous êtes saisis, et qui ont été élaborés en vue de cette réunion, ne laissent subsister aucun doute, au stade où nous en sommes, qu'en tout cas en ce qui concerne les réfugiés africains des milieux urbains, ceux qui sont concentrés dans les villes — et, pourquoi ne pas le dire, en ce qui concerne l'élite, en quelque sorte, des réfugiés africains — les problèmes juridiques sont certainement tout aussi importants qu'ils le sont dans n'importe quelle autre partie du monde. L'Etat africain d'aujourd'hui — je crois que les délégués ici présents comprennent bien le problème — est en voie de devenir un Etat moderne, doté d'une législation de plus en plus complexe à l'égard de l'immigration, du contrôle des étrangers, des droits sociaux et économiques, etc. C'est en fonction de ces données qu'il faut apprécier le problème juridique des réfugiés en Afrique et le résoudre.»<sup>12</sup>

### C. Le protocole de Bellagio

Le problème des réfugiés africains ne constituait qu'un élément de celui plus général, de la nécessité d'un cadre juridique de protection adéquat et mieux adapté aux situations nouvelles.

Ici, l'initiative et l'impulsion allaient venir d'une institution privée. La Dotation Carnegie pour la Paix internationale, a organisé, en avril 1965 à Bellagio, avec le concours du HCR, un colloque d'experts sur «les aspects juridiques des problèmes relatifs aux réfugiés» auquel participa une quinzaine de juristes provenant de pays occidentaux, de pays de l'Est ainsi que du Tiers monde<sup>13</sup>. Cette réunion s'était fixée pour objet d'examiner la possibilité d'adapter le droit international relatif aux réfugiés aux circonstances nouvelles. En d'autres termes, il s'agissait de se pencher sur les limitations et insuffisances de la convention de 1951 et sur les mesures nécessaires pour étendre celle-ci à de nouvelles catégories de réfugiés.

On retrouve certaines motivations du colloque dans le rapport adressé au Comité exécutif du HCR qui mentionne entre autre que:

«le colloque a pris en considération le fait qu'on reconnaît de plus en plus que le problème des réfugiés est maintenant devenu de nature universelle et de durée indéfinie, et que la convention n'est donc plus suffisante. Des réfugiés en nombre de plus en plus grand ne sont pas même au bénéfice de la convention, particulièrement

---

<sup>12</sup> Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains, Rapport final, *op. cit.*, p. 151.

<sup>13</sup> Présidé par M. Goormaghtigh John, Directeur du Centre européen de la Dotation Carnegie, participaient entre autres à ce colloque les Professeurs Bartos M. (Yougoslavie), Hambro E. (Norvège), Monaco R. (Italie), Henkin L. (Etats-Unis d'Amérique), Siotis J. (Grèce), Dr Rao K. (Inde), Dr Weis P. (HCR), Dr Ustor E. (Hongrie), Dr Bedjaoui M. (Algérie), Sir Hoare S. (Grande Bretagne), et M. Schnyder F. (Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés).

du fait que son application est limitée aux personnes qui sont devenues réfugiés par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951. Les membres du colloque ont été d'avis qu'il était urgent pour des raisons humanitaires, que les réfugiés auxquels la convention n'est pas applicable actuellement bénéficient des mêmes avantages et cela, au moyen d'un instrument international. Le colloque a jugé qu'à cette fin, une recommandation ou résolution ne suffirait pas et qu'il faudrait recourir à un instrument créant des obligations juridiques pour les Etats.»<sup>14</sup>

Dans ces conditions, deux procédures pouvaient être envisagées: On pouvait soit préparer et adopter une nouvelle convention, soit élaborer un protocole additionnel à la convention de 1951. La première solution a été écartée pour des raisons pratiques, notamment le temps et les moyens nécessaires pour convoquer une conférence à cet effet. En application de la seconde, un texte du colloque, à la fois audacieux et innovateur en matière de droit international<sup>15</sup>, sera approuvé par le Comité exécutif du HCR et, plus tard, soumis à l'adhésion des Etats.

Le protocole, considérant que la convention de 1951

«ne s'applique qu'aux personnes qui sont devenues des réfugiés par suite des événements survenus avant le 1er janvier 1951...», que de nouvelles catégories de réfugiés sont apparues depuis que la convention a été adoptée et que, de ce fait, lesdits réfugiés peuvent ne pas être admis au bénéfice de la convention...»,

étend le terme «réfugié» à toute personne répondant à la définition donnée à l'article 1er de la convention, sans référence à une date limite ni à une restriction géographique<sup>16</sup>.

## SECTION II

# Les Etats africains devant le problème de la protection des réfugiés sur le plan régional

## A. Le droit d'asile

### 1. Considérations générales

Le droit d'asile est un vieux principe dont l'origine se perd dans la nuit des temps, puisqu'on en trouve les traces dans la Bible elle-même.

<sup>14</sup> Nations Unies, Doc. Assemblée générale A/AC. 96/INF. 40, en date du 5 mai 1965, p. 2.

<sup>15</sup> En effet, cet instrument, ouvert à l'adhésion des Etats signataires de la convention mais aussi de tous les autres Etats, impliquait pour la catégorie d'Etats parties à la convention avec la réserve portant sur la date limite ainsi que sur le lieu de déroulement des événements, la renonciation à cette réserve.

<sup>16</sup> Nations Unies, Assemblée générale, Résol. 2198 (XXI), du 16 décembre 1966: *Protocole relatif au statut des réfugiés*, Préambule et art I. (2).

Parmi les «Lois diverses» de l'Ancien Testament (Deutéronome 22, 23), on peut lire en effet: «Tu ne livreras pas à son maître un esclave qui a fui son maître pour se réfugier chez toi. Il demeurera avec toi, dans le lieu qu'il choisira, dans l'une de tes localités, où il se trouve bien: tu ne le molesteras pas.»

A l'origine, ce principe d'inspiration religieuse, et dont les sociétés les plus primitives respectaient le caractère sacré, permettait aux fugitifs d'échapper aux sanctions dont ils étaient passibles. Plus tard, il se trouva institutionnalisé par l'Eglise qui proclama le droit d'asile en 511 au Concile d'Orléans <sup>17</sup> pour être finalement codifié dans le cadre du droit international.

La Cour Internationale de Justice se référant expressément à la convention interaméricaine de la Havanne de 1928 déclare:

«La justification de l'asile était l'imminence ou la persistance d'un danger pour la personne du réfugié... les parties n'ont pas contesté que l'asile puisse être accordé pour des raisons humanitaires en vue de protéger la personne accusée d'un délit politique contre toute violence ou action arbitraire de la part d'éléments irresponsables de la population... L'asile protège la personne accusée d'un délit politique contre toute mesure de caractère manifestement extra-légal qu'un gouvernement pourrait prendre contre ses adversaires politiques.» <sup>18</sup>

On distingue généralement entre l'asile diplomatique qui est régi par les règles du droit international et l'asile territorial, qui bien que ne constituant qu'un simple principe généralement reconnu, n'a fait l'objet d'aucune réglementation. Il y a asile diplomatique lorsqu'une personne, pour échapper à la juridiction des autorités territoriales, trouve refuge dans une légation, un consulat ou à bord d'un navire étranger. En revanche, il y a asile territorial dès lors qu'une personne se réfugie hors de la juridiction de l'Etat territorial. Selon la Cour internationale de Justice,

«l'asile diplomatique se distingue de l'asile territorial par le fait qu'il implique une dérogation à la souveraineté de l'Etat. Il soustrait la personne recherchée à la juridiction de l'Etat territorial, ce qui constitue une intervention dans des questions qui sont exclusivement de la compétence de l'Etat.» <sup>19</sup>

Le problème de savoir si le droit d'asile constitue, pour l'Etat qui l'accorde, un droit ou un devoir juridiquement consacré envers tout individu qui prétend en bénéficier, est un débat qui reste encore ouvert. Toutefois, à l'heure actuelle, de la plupart des instruments juridiques internationaux de référence, il résulte qu'il s'agit d'un droit pour l'Etat d'accorder l'asile et non d'un droit de l'individu de prétendre au bénéfice de celui-ci.

<sup>17</sup> Voir à ce propos *Nathan-Chapotot, op. cit.*, p. 25.

<sup>18</sup> Cas Haya de la Torre, Cour Internationale de Justice, Rapports, 1951, p. 82.

<sup>19</sup> *Conférence sur les aspects socio-économique et juridiques du problème des réfugiés africains*, Addis-Abéba, 9—18 octobre 1967, Doc. AFR/REF/Conf. 1967, N° 3, p. 2.

Ce droit est cependant à la base d'un certain nombre de principes qui consacrent et renforcent la protection de l'individu.

Il en va ainsi du principe selon lequel les Etats acceptent l'exercice du droit d'asile par des Etats tiers. L'article 1er de la convention de Caracas du 28 mars 1957 relative à l'asile territorial dispose à ce propos que:

«Tout Etat a le droit, dans l'exercice de sa souveraineté, d'admettre sur son territoire les personnes qu'il juge opportun d'y admettre, sans que l'exercice de ce droit puisse donner lieu à une plainte de la part d'un autre Etat.»

Dans son préambule, la convention de 1951 sur le statut des réfugiés souhaite que:

«tous les Etats reconnaissant le caractère social et humanitaire du problème des réfugiés fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que ce problème ne devienne une cause de tension entre Etats».

Toujours dans le sens de l'affirmation et de la protection des droits de l'individu, nombreux sont les Etats qui ont pris soin d'introduire, dans le cadre de leur législation nationale, des dispositions relatives à l'asile.

Ainsi la constitution française du 24 juin 1793 stipule en son article 120:

«Il [le peuple français] donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. Il le refuse aux tyrans.»

C'est aussi le cas de la Constitution du Royaume-Uni qui

«offre un asile inviolable à tout homme, quels que soient son rang ou sa condition, qui cherche refuge devant la persécution ou un danger qu'il redoute dans son propre pays... Toutes personnes exilées de leur pays, qu'elles aient voulu échapper au despotisme ou à la démocratie, qu'il s'agisse de rois privés de leur couronne ou de simples citoyens en danger, ont toujours considéré l'Angleterre comme leur foyer...»<sup>21</sup>

De même, les constitutions des pays de l'Europe de l'Est accordent le droit d'asile aux personnes persécutées «du fait qu'elles ont lutté pour défendre les intérêts des travailleurs ou des activités scientifiques, ou qu'elles ont combattu pour la libération nationale»<sup>22</sup>.

Dans d'autres pays, ce courant se manifeste au niveau de la législation sur la condition des étrangers, l'immigration et l'émigration.

Les deux derniers principes consacrés par la grande majorité des Etats en matière de droit d'asile, sont celui du «non-refoulement», d'une part, et d'autre part, celui qui exclut les personnes poursuivies pour infractions politiques, du champ d'application des traités d'extradition.

<sup>20</sup> *Grahl-Madsen, op. cit.*, p. 86.

<sup>21</sup> *May (Sir), T. E., baron Farnborough, The Constitutional History of England since the Accession of George the Third, 1760—1860; Longmans, Green and Co., London 1878, vol. III, p. 50.*

<sup>22</sup> *Nathan-Chapotot, op. cit.*, p. 91.

Sur le premier principe, l'article 33 de la convention de 1951 relative au statut des réfugiés stipule:

«1. Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié vers les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié tant qu'il y aura des raisons sérieuses de le considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté du dit pays.»

Comme d'autres accords internationaux <sup>23</sup>, la convention de Caracas sur l'asile territorial reprend à son article 3, le principe:

Le droit d'asile apporte une limite au domaine d'application personnelle des traités d'extradition. En effet, celle-ci ne saurait prévaloir

«si la partie requise a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction de droit commun a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir un individu pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinion politique ou que la situation de cet individu risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons» <sup>24</sup>.

En pratique, le soin de décider si l'infraction revêt un caractère politique ou non relève de la législation de l'Etat requis.

Enfin, dans le même courant d'idées, l'Etat d'accueil s'est efforcé de garantir aux bénéficiaires du droit d'asile un minimum de droits en matière économique et sociale: droit au travail, à l'éducation, à la protection sociale, liberté de déplacement, de réunion et d'association, etc.. Ces dispositions ont trouvé leur expression dans les articles 3, 4, 5, 12 et 24 de la convention relative au statut des réfugiés, ainsi que dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme.

## **2. La pratique des Etats africains en matière de droit d'asile avant l'élaboration de la convention régionale régissant le statut des réfugiés**

Deux tendances caractérisent la pratique du droit d'asile dans les Etats nouvellement indépendants d'Afrique avant l'élaboration de la convention de l'OUA relative au statut des réfugiés africains <sup>25</sup>:

---

<sup>23</sup> Par exemple la convention interaméricaine des droits de l'Homme.

<sup>24</sup> *Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957*, art. 3.

<sup>25</sup> En effet, cet instrument, signé par les Etats africains en 1970, traite dans son article II du droit d'asile. Ce document fera l'objet d'un examen ultérieur dans la deuxième partie de ce travail.

- une politique d'accueil favorable dans l'ensemble des Etats malgré l'absence d'un cadre juridique précis;
- une diversité dans la pratique des Etats.

En ce qui concerne la première tendance les rapports des experts de l'OUA comme ceux du HCR ou encore des diverses institutions, gouvernementales ou non, sont formels <sup>26</sup>. Les gouvernements africains, en effet pratiquent le plus souvent la politique de la porte ouverte pour les réfugiés qui se présentent à leurs frontières ou qui sont déjà installés sur leur territoire à condition que des problèmes de sécurité ou de nature économique ne se posent à eux avec acuité. Si l'intervention de ces éléments a pu avoir des répercussions sur le traitement des réfugiés dans le pays d'accueil, elle n'a, en revanche, pas eu d'incidences notables sur la liberté d'accès au territoire.

La seconde tendance, celle de la diversité dans la pratique des Etats africains en matière de protection des réfugiés, résulte du fait que cette pratique consiste davantage en des attitudes officielles discrétionnaires et plus ou moins généreuses selon l'origine des réfugiés, la catégorie à laquelle ils appartiennent, la situation géographique de l'Etat d'accueil — qu'il s'agisse d'un Etat indépendant ou non — qu'en une application de normes précises assurant à chaque réfugié une protection conforme au droit international et applicable par les Etats de la région.

C'est là une première constatation qui se dégage très nettement de l'enquête à laquelle le secrétariat de l'OUA a procédé au cours de l'année 1967 <sup>27</sup>. Cette enquête portait sur cinq questions:

1. Législation interne en matière de réfugiés.
2. Effectifs et mouvements des réfugiés.
3. Politique d'admission et problèmes connexes.
4. Réinstallation et problème de l'emploi.
5. Rapatriement et titres de voyage.

En ce qui concerne le premier point, cette enquête nous révèle que seuls cinq Etats africains disposaient d'une législation nationale régissant le statut des réfugiés. Ces pays sont:

---

<sup>26</sup> Voir à ce sujet: *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains, Rapport final, op. cit.*, p. 20, et également, Ligue des sociétés de la Croix-Rouge: *Rapport du Comité exécutif sur l'activité de la Ligue*; Genève, 28—31 août 1963, point 8, pp. 2—4.

<sup>27</sup> *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains, op. cit.*, Doc. AFR/REF/Conf. N° 1, Appendix I, pp. 19—54.

- Le Botswana, où est appliqué le “Botswana Refugee (Recognition and Control) Bill” adopté par l’Assemblée nationale de ce pays au début de l’année 1967 <sup>28</sup>.
- Le Burundi, où la loi sur l’immigration du 1er septembre 1962 et son décret d’application du 30 mars 1963 définissent le traitement applicable aux réfugiés rwandais, alors que le décret promulgué le 5 octobre 1965 précise celui applicable aux Zaïrois.
- L’Ethiopie, où le statut des réfugiés est réglementé dans le cadre des dispositions arrêtées par le gouvernement impérial en 1963.
- L’Ouganda, dont les autorités légifèrent dans le cadre de la “Control of Alien Refugees Act” de 1960.
- La Tanzanie, où prévaut le “Refugee (Control) Act” de 1965. Cette législation qui régit la plupart des questions relatives aux réfugiés autorise le ministère responsable pour les réfugiés à désigner les régions d’accueil ou les lieux de résidence. Tout réfugié admis dans une de ces régions est tenu d’obtenir une autorisation préalable du gouvernement pour la quitter <sup>29</sup>.

Un sixième pays, le Soudan, applique aux réfugiés les lois d’émigration auxquelles s’ajoutent des «directives ministérielles générales adoptées périodiquement» <sup>30</sup>.

La politique relative à l’admission des réfugiés et aux problèmes connexes nous révèle que, si la grande majorité des gouvernements adopte une attitude favorable à l’accueil des réfugiés, cette politique varie selon l’origine de ceux-ci (Etats indépendants ou territoires non autonomes), leur nombre, la catégorie professionnelle et sociale à laquelle ils appartiennent (ruraux ou urbains, qualifiés ou non), la situation géographique et le potentiel économique de l’Etat d’accueil. Ainsi, le gouvernement du Botswana accepte d’accueillir les réfugiés politiques mais n’accorde aux autres catégories qu’un simple visa de transit pour le pays qui veut bien les admettre <sup>31</sup>. En Ethiopie, des dispositions arrêtées depuis 1963 soumettent l’admission des réfugiés à certaines conditions dont les

---

<sup>28</sup> Notons au passage que cet Etat est lié par la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, tout en ayant formulé des réserves sur d’importants articles. Il s’agit des articles: 7 (dispense de réciprocité), 12 (condition juridique: statut personnel), 17 (emplois lucratifs: professions salariées), 26 (liberté de circulation), 31 (réfugiés en situation irrégulière dans le pays d’accueil) et 32 (expulsion).

<sup>29</sup> *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains*, Doc. AFR/Conf., N° 1, *op. cit.*, p. 48.

<sup>30</sup> *Id.*, doc. AFR/Conf., N° 1, *op. cit.*, p. 46.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 20—21.

principales sont : l'interdiction du port d'armes, la renonciation à toute activité politique, l'immatriculation auprès d'un bureau ouvert à cet effet.

Si le Ghana procède conformément à la convention de 1951, le Lesotho n'a pas de politique définie et ne retient que le seul principe du non-refoulement. En revanche, la procédure suivie par le gouvernement tanzanien, pour des raisons de sécurité, laisse aux Mouvements de libération la responsabilité de la qualification et du contrôle des réfugiés sur son territoire. Si cette pratique permet à l'Etat hôte de ne pas accorder l'asile à des individus dangereux pour sa propre sécurité, elle présente, par ailleurs, l'inconvénient de donner la possibilité d'écarter ceux des réfugiés qui ne sont pas membres des Mouvements représentés à Dar-es-Salaam. Quant à la Zambie, elle commence par pratiquer la politique de la « porte ouverte » pour les réfugiés qui provenaient des Etats voisins du sud. Plus tard, devant le nombre croissant des réfugiés, les autorités de ce pays se contentent de pratiquer une politique sélective en accueillant seulement des gens qualifiés, utiles à l'économie nationale (qualification professionnelle ou possession de capitaux), ne délivrant aux autres qu'un simple visa de transit. Ceci signifie en réalité, pour ces derniers, que pour pouvoir entrer en Zambie, il fallut avoir trouvé auparavant un pays qui accepte de les accueillir. Invoquant les difficultés d'ordre économique auxquelles leur pays se trouve confronté, les autorités zambiennes précisent dans le rapport soumis à l'OUA, que leur politique consiste actuellement à n'accepter que les réfugiés pour lesquels la Zambie est le premier pays d'asile et à n'offrir aux autres que des facilités de transit. Toutefois, des exceptions sont faites à cette règle lorsque les réfugiés ne sont pas à la charge de l'Etat <sup>32</sup>.

A propos de la réinstallation et de la condition des réfugiés, nous retrouvons la même diversité de politiques. En Algérie, de même qu'au Burundi, au Cameroun, en République centrafricaine et au Ghana, les réfugiés qualifiés sont embauchés dans les mêmes conditions que les nationaux alors qu'en Ethiopie, une telle politique n'est suivie que « dans la mesure du possible » <sup>33</sup>. En Somalie, la priorité est accordée systématiquement aux réfugiés d'origine somalienne :

« en ce qui concerne l'emploi et le placement de réfugiés dans des établissements d'enseignement supérieur, le gouvernement accorde une préférence aux personnes d'origine somalienne » <sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains*, doc. AFR/Conf., N° 1, *op. cit.*, pp. 52—53.

<sup>33</sup> *Id.*, doc. AFR/Conf., N° 1, *op. cit.*, p. 32.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 44.

En Zambie, un réfugié ne peut avoir d'emploi que s'il n'est pas concurrent d'un national. En République arabe d'Egypte et au Soudan, les réfugiés, en matière d'emploi, sont soumis aux lois sur l'immigration et ont donc la même condition que les autres catégories d'étrangers.

La politique générale des Etats africains en matière de protection des réfugiés avant l'élaboration de la convention régionale appelle encore deux remarques:

1. malgré une attitude dans l'ensemble favorable à l'accueil des réfugiés, la multiplicité et l'incohérence des pratiques compromettaient considérablement l'élaboration d'une protection juridique adéquate et efficiente pour les réfugiés. Bien plus, si cet état de fait avait été maintenu, il n'aurait pu l'être qu'au détriment des réfugiés dont le sort aurait dépendu de pratiques discriminatoires et discrétionnaires des Etats dont la politique, tantôt généreuse tantôt contraignante, n'était jamais d'une application uniforme d'un réfugié à un autre et d'un Etat à un autre. Les droits au travail et à l'assistance sociale, à l'éducation, à l'égalité devant la loi, et à une participation à la vie économique, culturelle et scientifique de la communauté d'accueil ne pouvaient être considérés dans ces conditions, comme acquis et consacrés <sup>35</sup>.

Ensuite la plupart des lois nationales promulguées dans un si petit nombre d'Etats, qu'il s'agisse du Botswana, de la Tanzanie ou de la Zambie, l'ont été pour des raisons de sécurité et relevaient de mesures imposées par les circonstances. A ce propos, *Margaret Legum* remarque fort justement:

"There is the general problem of security. The African states are becoming as wary as nations elsewhere about giving permanent resident rights to large numbers of refugees, of whose backgrounds they can know very little. This is a principal reason for their reliance on the advice of the recognised leadership of the liberation movements. But even within the bounds of that advice, African governments are tending to become increasingly conscious of the dangers of allowing refugees the freedom of their countries: in particular they strongly oppose independent approaches by refugees to foreign embassies in their capitals. Thus, despite their own preference, governments are tending to confine refugees fairly strictly to certain defined areas." <sup>36</sup>

On était, dès lors, en droit de penser à un éventuel ralentissement, puis à une cessation complète de ces actions normatives des Etats africains, au fur et à mesure que les réfugiés acquerraient plus de stabilité et de sécurité.

---

<sup>35</sup> Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains, doc. AFR/Conf., N° 1, *op. cit.*, p. 17.

<sup>36</sup> Contribution à l'ouvrage: *Refugees Problem in Africa*, *op. cit.*, p. 57.

### 3. Le rapatriement librement consenti

Le rapatriement librement consenti est considéré comme l'une des principales solutions au problème des réfugiés et ceci en raison de la puissance du sentiment national que tout individu peut éprouver pour sa patrie et les siens. C'est pourquoi les Nations Unies, et bons nombres d'accords internationaux donnent autant d'importance à ce facteur. Aussi, la résolution de l'Assemblée générale portant création de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés <sup>37</sup>, déclare-t-elle que la solution définitive du problème des réfugiés

«ne peut être trouvée que dans le rapatriement librement consenti des réfugiés ou leur assimilation dans de nouvelles communautés nationales».

De nombreuses autres résolutions font de cette action une des grandes tâches du Haut Commissaire dans l'exercice de son mandat <sup>38</sup> et soulignent la nécessité d'une collaboration entre l'Office et les Etats, en vue de l'organisation d'un rapatriement librement consenti par le réfugié. S'assurer que le réfugié a pris la décision de retourner dans son pays d'origine, sans pression d'aucune sorte, n'est pas une chose aisée. Nombreuses en effet sont les difficultés lorsqu'il s'agit d'établir que le réfugié est effectivement consentant, ou de remplir les formalités de rapatriement. Celles-ci peuvent provenir de la nécessité d'un accord préexistant entre Etats d'accueil et d'origine ou des modalités de son application (création de comités intergouvernementaux dont la composition et les attributions doivent être déterminées de façon précise et détaillée). En Afrique, l'élaboration d'un aussi important accord garantissant non seulement la libre détermination du réfugié mais également la possibilité de retrouver une vie normale dans sa patrie, se heurte à la disparité des pratiques des Etats qui n'offre pas un cadre juridique précis de règlement, disparité elle-même liée à la nature et aux causes du problème des réfugiés dans cette partie du monde. En effet, comme il nous a été loisible de constater à travers les considérations sur la situation générale des réfugiés en Afrique, très peu, parmi ces derniers, originaires des pays sous domination coloniale ou d'un régime de discrimination raciale sollicitent leur rapatriement. Cela est essentiellement dû à la situation politique qui y règne encore et aussi à la nature même des rapports diplomatiques entre le pays d'origine et celui d'accueil. Il

---

<sup>37</sup> Nations Unies, Assemblée générale, Résol. 3/9 (IV), du 3 décembre 1949.

<sup>38</sup> Notamment ces résolutions de l'ECOSOC: 319 (XI) et annexe, du 11 août 1950; 428 (V) du 14 décembre 1950; 1039 (XI) du 23 janvier 1957; 1388 (XIV) du 20 novembre 1959; 1673 (XVI) du 18 décembre 1961; 1959 (XVIII) du 12 décembre 1963; 2197 (XXI) du 16 décembre 1966.

est bien évident que dans un tel contexte, il y a peu de place pour la conception et la réalisation d'une politique de rapatriement conforme aux dispositions pertinentes des accords internationaux.

D'autre part, pour des raisons diverses — inefficience des structures administratives, liens de parenté entre les réfugiés et la population de la zone d'accueil — il n'est pas toujours aisé de contrôler, à l'intérieur des Etats comme à leurs frontières, le déplacement des réfugiés ce qui donne à certains d'entre eux la possibilité d'un retour dans leur pays d'origine sans autre garantie que les assurances de rumeurs colportées par des voyageurs ou encore des lettres de parents ou amis restés sur place.

Ce type de mouvement que nous qualifierons de « rapatriement spontané » se fait bien souvent, sinon presque toujours, à l'insu des autorités du pays d'accueil comme, d'ailleurs, de celles du pays d'origine.

Ces éléments ont des incidences sur la conception et la pratique des Etats africains en matière de rapatriement librement consenti et sont fonction de la situation géographique, politique et économique de chaque Etat, des capacités de son administration, de l'origine, du nombre et de la catégorie des réfugiés. Ce sont là des données qui se dégagent encore de l'enquête du secrétariat général de l'OUA. La plupart des Etats sont favorables au principe du rapatriement librement consenti et le rangent parmi les meilleures solutions au règlement définitif du problème des réfugiés. En pratique cependant, cette option revêt plusieurs formes suivant les pays. Ainsi, le gouvernement algérien n'autorise cette forme de rapatriement que si la demande émane du réfugié et si les conditions prévalant dans le pays d'origine le permettent <sup>39</sup>.

Au Burundi <sup>40</sup>, en République centrafricaine <sup>41</sup>, en République du Zaïre <sup>42</sup>, au Maroc <sup>43</sup>, au Nigeria <sup>44</sup> et en Ouganda <sup>45</sup>, c'est la pratique du rapatriement spontané qui a fait l'objet d'un constat par les autorités de ces pays. Le gouvernement fédéral du Cameroun subordonne le rapatriement librement consenti à la condition que les intéressés ne soient pas inquiétés à leur retour en raison du fait qu'ils ont quitté leur pays et que ce retour ne mette pas « en cause la sécurité intérieure ou extérieure » de l'Etat d'origine <sup>46</sup>. L'Ethiopie

---

<sup>39</sup> *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains, op. cit.*, doc. AFR/REF/Conf. 1967, N° 1, p. 20.

<sup>40</sup> *Id.*, p. 22.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>46</sup> *Ibid.*, doc. AFR/REF/Conf. 1967, N° 1, p. 26.

s'efforce de promouvoir et d'organiser cette forme de rapatriement. Pour les réfugiés originaires du Soudan, le gouvernement a facilité, en avril 1967, les rencontres entre une délégation officielle soudanaise et les représentants des réfugiés, en vue de discuter d'un éventuel accord garantissant les modalités d'application des promesses faites à ces derniers par les autorités de Khartoum <sup>47</sup>. Au Sénégal, où la grande majorité des réfugiés provient des colonies voisines du Portugal, le gouvernement s'attache à la réinstallation de ceux-ci et encourage leur intégration dans la population locale. Aussi, les cas de demandes de rapatriement sont-ils exceptionnels. Le seul rapatriement auquel le gouvernement ait procédé est celui d'un enfant né au Sénégal d'un père portugais résidant à Dakar. Le rapatriement a été effectué sur la demande du gouvernement portugais, avec la participation du Comité national sénégalais d'aide aux réfugiés et le délégué du HCR à Dakar <sup>48</sup>. Le gouvernement du Soudan procède au rapatriement librement consenti à condition qu'il reçoive la garantie de «la sécurité personnelle» des intéressés ainsi que celle de la restitution de leurs biens <sup>49</sup>. La Zambie est, elle aussi, en faveur du rapatriement librement consenti mais cela à condition que les autorités du pays d'origine «prennent des mesures spéciales pour garantir aux réfugiés, qu'à leur retour, ils ne seront pas inquiétés» <sup>50</sup>.

#### 4. Les documents de voyage

Le réfugié se trouve très souvent placé devant l'impérieuse nécessité de se déplacer hors des frontières du pays d'asile surtout lorsqu'il est en quête d'un emploi, de possibilités d'études ou de formation professionnelle. Pour ce faire, il lui faut, comme c'est d'ailleurs le cas pour tout autre individu qui veut voyager d'un pays à un autre, se munir des titres de voyage requis en pareilles circonstances. Cependant, dans la mesure où, par définition même, le réfugié ne peut ou ne veut se réclamer de la protection des autorités de son pays d'origine, et partant, ne peut se faire délivrer un passeport, il faut lui procurer des papiers d'identité de substitution dont la validité est consacrée et reconnue par l'ensemble des Etats.

A cet effet, la convention de 1951 a établi un titre de voyage, sous forme de carnet, autorisant son titulaire à quitter le pays pour se rendre dans un autre pays avec possibilité de retour dans le premier <sup>51</sup>. La validité de ce docu-

---

<sup>47</sup> OUA, doc. AFR/REF/Conf. 1967, N° 1, *op. cit.*, p. 32.

<sup>48</sup> *Id.*, pp. 41—42.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>51</sup> Convention relative au Statut des réfugiés, art. 28 et annexe.

ment dont la délivrance incombe en principe aux autorités du pays de résidence du réfugié est fixée à deux ans. Cependant, l'article 28, 1, de la convention prévoit que les Etats parties

«pourront délivrer un tel titre de voyage à tout autre réfugié se trouvant sur leur territoire» ;

et par ailleurs,

«qu'ils accorderont une attention particulière aux cas de réfugiés se trouvant sur leur territoire et qui ne sont pas en mesure d'obtenir un titre de voyage du pays de leur résidence régulière».

Ces Etats, aux termes du paragraphe 7 de l'instrument juridique précité, reconnaissent la validité des titres ainsi délivrés. Une particularité importante de ce document, et qui lui confère assurément plus d'autorité, est le droit qu'il donne à son titulaire de retourner dans le pays de premier asile sans visa de rentrée pendant toute la durée de sa validité.

Sous quels aspects ce problème se présente-t-il sur le plan régional en Afrique, et quelles ont été les attitudes des différents gouvernements jusqu'alors ?

Notons de prime abord que la délivrance de ces documents de voyage, qui servent également de pièce d'identité aux réfugiés, est tout aussi importante en Afrique qu'ailleurs. On aurait en effet pu légitimement penser que, dans une région où la majorité des réfugiés est constituée de cultivateurs réinstallés dans des zones rurales du premier pays d'asile, l'acquisition de titres de voyage n'est pas d'une grande nécessité. Cependant, il n'est pas moins vrai que ce document est indispensable aux autres catégories de réfugiés qui doivent se rendre dans d'autres pays pour des raisons diverses : études, formation professionnelle, emploi, etc., D'autre part, la délivrance de ces titres revêt une importance particulière au regard de la plupart des pays africains de premier asile qui se voient ainsi contraints par une obligation juridique de permettre le retour sur leur territoire à des réfugiés qui l'ont quitté, même lorsque leurs populations sont aux prises avec de sérieuses difficultés économiques et sociales. Ces Etats, de crainte de devoir garder en permanence la charge d'un nombre si important de réfugiés, hésitent ou s'abstiennent de délivrer le titre de voyage avec la clause de retour. Ils considèrent, en effet, que, compte tenu de l'accroissement du nombre des réfugiés et de leur poids sur l'économie nationale, les autres Etats devraient, afin d'apporter leur contribution au règlement du problème des réfugiés, s'abstenir d'exiger des réfugiés un titre de voyage avec une clause de retour. La différence d'attitude entre les Etats de premier asile et les autres, n'est pas la seule ligne de clivage entre Etats africains devant le problème de la délivrance des titres de voyage et d'autres divergences existent comme l'atteste l'enquête du secrétariat de l'OUA.

C'est ainsi que des gouvernements tels que ceux de l'Algérie <sup>52</sup>, du Botswana <sup>53</sup>, du Burundi <sup>54</sup>, du Maroc <sup>55</sup> et de la Tanzanie <sup>56</sup> accordent aux réfugiés un titre de voyage avec le visa de retour alors que les autorités du Cameroun, de la République centrafricaine, du Soudan et de la Zambie délivrent bien ces titres, mais sans la clause de retour.

En marge de ces deux groupes d'Etats, se situent des pays comme le Ghana, où le gouvernement du Dr *Kwamé N'Krumah* fournissait aux réfugiés africains le « passeport du Commonwealth ». Ce document, délivré par le ministère des Affaires étrangères, était assimilé à un passeport ghanéen hors du Ghana, et permettait de considérer ses porteurs comme relevant des autorités de ce pays sans toutefois lui en conférer la nationalité. Il faisait mention de l'identité du titulaire, de sa qualité de réfugié et contenait des feuillets réservés aux visas. Renouvelable tous les ans, il ne portait pas de référence à la clause de retour, dans la mesure où son titulaire pouvait à tout moment rentrer au Ghana. Cette pratique a ensuite été modifiée et, au moment de l'enquête de l'OUA, les autorités ghanéennes délivraient un titre de voyage avec un visa de retour <sup>57</sup> dans quelques cas laissés à l'appréciation discrétionnaire des autorités ghanéennes.

On peut encore faire état de la pratique de la République de Guinée <sup>58</sup> qui délivrait, à la simple demande des réfugiés, une pièce d'identité nationale ou un passeport sans que des conditions supplémentaires soient requises.

## B. De la qualification de Combattants de la liberté

La nature et les causes du problème des réfugiés en Afrique feront, de la qualification de Combattants de la liberté l'un des problèmes les plus difficiles à cerner par les délégués africains. En effet, comme nous y avons déjà fait allusion, l'absence d'une infrastructure administrative adéquate de contrôle de la grande masse des réfugiés rend la procédure de qualification individuelle pratiquement impossible. D'autre part, les références à la convention de 1951 relative au Statut des réfugiés qui exige que les individus justifient leur qualité par des raisons d'ordre politique, ne sont pas ici sans soulever des difficultés en ce qui concerne les enquêtes à mener pour établir les faits. Par

---

<sup>52</sup> OUA, Doc. AFR/REF/Conf. 1967, N° 1, *op. cit.*, p. 20.

<sup>53</sup> *Id.*, p. 20.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>57</sup> *Refugees Problem in Africa, op. cit.*, pp. 58—59.

<sup>58</sup> Dont les autorités n'ont pas donné suite à l'enquête menée par le secrétariat de l'OUA.

ailleurs, dans la mesure où les Etats africains avaient proclamé leur adhésion à la convention de 1951, il leur était nécessaire de préciser quelles personnes pouvaient bénéficier de la convention de l'OUA. Enfin, quel serait le statut des Combattants de la liberté? Fallait-il les exclure du bénéfice de la convention régionale ou encore les considérer comme des réfugiés au même titre que les autres?

Parmi les personnes qui, en Afrique, revendiquent la qualité de réfugié, il faut distinguer:

1. les individus qui fuient leur pays pour des raisons d'ordre politique;
2. les fugitifs qui cherchent à échapper à la justice de leur Etat d'origine;
3. les agents secrets du Portugal et du gouvernement de la République d'Afrique du Sud engagés pour surveiller et saboter les actions des mouvements de libération nationale dans les pays d'accueil.

Dans la première catégorie il y a lieu de faire une autre distinction entre:

- a) les politiciens, parmi lesquels les dirigeants des Mouvements de libération mais aussi des jeunes gens opportunistes et sans objectif précis.
- b) des réfugiés avec ou sans famille, en quête d'emploi et d'un «mieux-être» économique et social (cultivateurs, artisans, cadres).
- c) des jeunes gens mécontents de la situation qui leur est faite dans leur pays sur le plan social et surtout en matière d'éducation (du type de celle donnée aux populations Bantous en République d'Afrique du Sud) et qui sont à la recherche de meilleures possibilités de formation qu'ils espèrent trouver à l'étranger.

Il s'est posée la question de savoir s'il était possible pour les Etats africains de conférer le titre de réfugié aux dirigeants et aux membres des Mouvements de libération <sup>59</sup>, sans leur imposer d'autre part, en les accueillant, l'obligation de renoncer à leur lutte de libération nationale. Une réponse positive aurait pour conséquence de déroger au principe qui veut que le réfugié renonce à toutes formes d'activités pouvant nuire aux Etats d'origine et aux rapports de ces derniers avec les Etats d'accueil. En revanche, une réponse négative mettrait les gouvernements africains en contradiction avec leurs propres engagements solennellement pris et maintes fois renouvelés dans des résolutions sans équivoques, de lutter sans répit contre le colonialisme sous toutes ses formes et, d'aider par n'importe quels moyens les Mouvements de libération nationale.

Ce sont là des questions qui intéressent les gouvernements africains et pour lesquelles la convention de juillet 1951 n'est pas d'un grand secours. En effet, celle-ci établit bien en son article 3 intitulé «Non-discrimination» que:

---

<sup>59</sup> Dans le groupe (a) de la première catégorie.

«les Etats contractants appliqueront les dispositions de cette convention aux réfugiés sans discrimination quant à la race, la religion ou le pays d'origine».

Cependant, plus loin, dans son article 5 «Droits accordés indépendamment de cette convention», le même traité dispose encore que:

«Aucune disposition de cette convention ne porte atteinte aux autres droits et avantages accordés indépendamment de cette convention aux réfugiés.»

Ainsi, s'il se dégage de ce dernier article la possibilité pour les Etats d'accueil d'accorder des droits outrepassant ceux accordés par la convention et allant jusqu'à la possibilité d'utilisation du territoire national comme base de manoeuvres militaires des réfugiés contre les autorités de leur pays d'origine, il se pose encore aux gouvernements africains le problème de savoir comment conférer, sans violer le principe de la non-discrimination, un droit spécifique aux réfugiés originaires des pays sous domination coloniale et refuser ce même droit à ceux provenant des Etats indépendants.

Lors de la Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains, trois grandes tendances se sont affrontées sur ce terrain. Une première thèse se déclarait favorable à la qualification des Combattants de la liberté au titre de réfugié, avec la possibilité de continuer leur lutte armée, à partir de l'Etat d'accueil. Cette thèse s'appuie sur le fait que, même au regard de principes aussi fondamentaux, on ne pouvait interdire aux Combattants de la liberté d'exercer leur droit de lutter pour libérer leur pays, droit qui est d'ailleurs consacré par la Charte et les diverses résolutions de l'OUA <sup>60</sup>.

Les partisans de la seconde thèse sont plus restrictifs et souhaitent voir s'établir une distinction entre ceux des réfugiés qui fuient leur pays d'origine par crainte de persécution et ne participent pas aux opérations militaires ou de guerrilla d'une part, et d'autre part les Combattants de la liberté qui utilisent le pays d'asile pour combattre les autorités d'oppression de leur pays. Les premiers, toujours d'après les partisans de cette thèse, peuvent être valablement considérés comme des réfugiés alors que les seconds ne le peuvent pas.

Le troisième groupe est constitué par les Etats ayant des frontières communes avec les territoires sous domination d'une puissance coloniale ou d'une minorité raciste tels que le Botswana ou le Lesotho qui, pour des raisons de sécurité, se refusent à assimiler les Combattants de la liberté aux réfugiés, selon eux, en effet, une telle assimilation justifierait les interventions militaires des forces d'oppression contre leur territoire, interventions auxquelles ils n'ont pas les moyens de s'opposer.

---

<sup>60</sup> OUA, Doc. CM/252/Add. 1: *Commentaire des Etats Membres sur le projet de convention de l'OUA sur le Statut des réfugiés en Afrique*, Addis-Abéba, février 1969.

### LE CADRE RÉGIONAL ET INTERNATIONAL DE RÈGLEMENT

Cette partie sera consacrée à l'étude des voies et moyens mis en oeuvre pour faire face au phénomène des réfugiés dont les conséquences sur les relations entre Etats africains sont multiples.

Malgré sa soudaineté et son ampleur, le problème des réfugiés africains a été endigué et on a trouvé ses premières solutions, du moins en ce qui concerne les réfugiés «ruraux», beaucoup plus rapidement qu'en Europe. Ce problème a été abordé tant sur le plan régional que sur le plan international. Si, sur ce dernier plan il a été possible d'utiliser les structures existantes et surtout l'expérience acquise de longue date, il a fallu en revanche aménager, au sein de l'OUA, le milieu régional.

Notre examen commencera par le cadre institutionnel des diverses actions entreprises. A ce sujet, il nous est apparu particulièrement intéressant de noter deux facteurs essentiels qui sont d'abord la multiplicité des institutions ayant contribué à la mise en oeuvre et à l'application des différents moyens d'assistance en faveur des réfugiés en Afrique, et ensuite les formes de coopération établies entre ces différentes institutions.

Le front commun, constitué par des institutions spécialisées des Nations Unies, les organismes locaux des Etats de refuge et les institutions régionales, gouvernementales, non gouvernementales et privées, s'articule autour du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de l'Organisation de l'Unité africaine. Cette coopération conduit à un accroissement considérable des moyens et de l'efficacité du HCR. Elle nous amène surtout à constater que, parfois, une bonne politique peut valablement suppléer à une certaine faiblesse de moyens financiers. Cette constatation est riche d'enseignements et devrait à l'avenir soutenir l'action des institutions internationales.

Non moins intéressant nous apparaît ici le caractère original de cette formule de coopération dans le cadre des Nations Unies et cela, tant sur le plan politique que juridique. Nous soulignerons en particulier la manière dont le problème des réfugiés africains a conduit les différentes institutions à innover en matière d'assistance technique. Elles ont en effet demandé à des experts, sur le terrain de participer à des tâches et à des actions autres que celles pour lesquelles ils étaient initialement affectés par contrat. Elles ont encore brisé les cloisons étanches à l'intérieur desquelles ces institutions ont parfois coutume de s'isoler pour travailler, en leur substituant une nouvelle forme de coopération originale qui consiste à amener chaque institution spé-

cialisée ou privée, à participer à une action en faveur des réfugiés en fonction du degré d'évolution et de la nature du problème à résoudre.

C'est ainsi que le Haut Commissariat, dans le cadre de ses fonctions de négociateur et de coordinateur, sera appelé à entrer en liaison avec le gouvernement intéressé afin de préciser la nature de l'aide à apporter. Puis, l'exécution des travaux est confiée à d'autres organismes en raison du fait que le Haut Commissariat des Nations Unies n'est pas qualifié, de par son statut, pour accomplir une telle tâche et n'en a pas non plus les moyens. Il arrive bien souvent qu'à ce niveau, d'autres institutions privées soient déjà sur place pour traiter de tel ou tel aspect du problème. Dans ce cas, il s'établit aussi une sorte de division des tâches entre institutions, compte tenu des fonctions, des moyens et de l'efficacité des unes et des autres. C'est ainsi qu'une mission catholique ou protestante peut avoir plus de facilités d'accès dans une région — parce qu'établie là depuis longtemps déjà — qu'une institution y intervenant spécifiquement pour le problème des réfugiés.

Dans la phase d'installation des réfugiés, et devant les problèmes se rapportant notamment à la culture du sol, à l'éducation des enfants et à la formation professionnelle, le Haut Commissariat, dans son rôle de coordinateur, fait appel à chacune des institutions spécialisées pour s'occuper du problème relevant de sa compétence. Nous assistons, avec cette pratique, à un accroissement des moyens d'action du Haut Commissariat, ce qui implique l'envoi de délégués dans différentes régions, l'ouverture de bureaux régionaux à l'image de ceux des institutions spécialisées et des programmes en matière d'éducation, de santé, etc. . . . <sup>1</sup>.

Nous examinerons ensuite les actions concrètes entreprises pour endiguer le phénomène des réfugiés en Afrique et leurs résultats. De ces actions qui ont grandement contribué à soulager les Etats africains affectés par ce problème, nous retiendrons celles ayant trait à la fixation d'un cadre juridique indispensable et celles relatives aux réalisations pratiques en faveur des réfugiés ruraux et urbains. Nous nous pencherons plus précisément sur les formes et la

---

<sup>1</sup> Juridiquement, de nouveaux aspects de cet accroissement des responsabilités du Haut Commissariat sont intéressants à analyser. Par exemple, on peut s'interroger sur la nature des accords de coopération passés entre le HCR, ses partenaires, les institutions bénévoles et les Etats. Nous trouvons-nous en face d'accords, de contrats, ou de simples "gentlemen's agreements"? Quel est le fondement juridique de ces délégations régionales? Quel est le statut des délégués régionaux du Haut Commissaire dans l'Etat où ils sont envoyés par rapport aux diplomates et au Représentant résident des Nations Unies? Le délégué pourrait être amené à signer des accords avec le gouvernement de l'Etat où il se trouve, on peut se demander quelle est la nature juridique de ces accords?

Compte tenu de la nature et des limites assignées à notre sujet, nous nous contenterons de mentionner ces derniers aspects et de dire simplement qu'il y a là matière à d'autres études essentiellement juridiques.

portée de ces actions et tenterons de dégager les voies et moyens offerts pour faire face, à longue échéance, aux problèmes des réfugiés en Afrique.

La première action vise à consolider ce qui a été acquis grâce à l'action conjointe des Etats, des institutions internationales et régionales, gouvernementales ou non. La deuxième tend à la prise en considération des causes profondes qui engendrent le problème des réfugiés, et à leur élimination progressive.

Les efforts doivent en premier lieu porter sur un assouplissement de la plupart des institutions et des concepts politiques en Afrique. Des aménagements institutionnels et de nouvelles attitudes psychologiques systématiquement développées peuvent y conduire. En d'autres termes, il s'agit de compléter l'arsenal juridique fraîchement mis en place sur le plan régional afin de lui donner effet par une concrétisation étayée par des aménagements institutionnels internes et régionaux.

En second lieu, ils doivent s'orienter vers l'élimination des systèmes coloniaux ainsi que des régimes de minorité raciste en Afrique du Sud, en Rhodésie et en Namibie qui sont actuellement à l'origine de 50 pour cent des réfugiés africains. Ces régimes portent en eux des germes d'intolérance, de violence et d'insécurité, sources de conflits entre groupes ethniques et politiques différents. Ici, plus encore que dans les Etats africains nouvellement indépendants, l'assistance aux réfugiés, dans sa conception actuelle, s'avère de peu d'effet sur les causes du phénomène dans cette partie du monde.

C'est la Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains<sup>2</sup> qui a tracé le cadre de l'action des Etats en faveur des réfugiés dans cette région. A travers un certain nombre de recommandations et de résolutions embrassant les aspects essentiels de l'ensemble des problèmes posés, les délégués se sont efforcés de guider l'action des Etats dans la recherche des solutions les mieux appropriées aux questions suivantes:

- le rôle des gouvernements et des organisations,
- la définition du terme «réfugié»,
- le droit d'asile,
- le rapatriement librement consenti et la réinstallation des réfugiés dans leurs pays d'origine,
- les documents de voyage,
- les droits sociaux des réfugiés,
- l'aide d'urgence,
- l'installation rurale,
- la planification zonale en vue de l'intégration des réfugiés en Afrique,

---

<sup>2</sup> *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains*, Rapport final, *op. cit.*, Recommandations, pp. 91—115.

- l'éducation, la formation, ainsi que le placement des réfugiés face aux besoins de l'Afrique en main-d'oeuvre,
- la réinstallation et le placement des réfugiés.

Beaucoup de ces points faisaient pour la première fois l'objet d'un examen collectif de la part des Etats africains. Pour chacun d'eux, la Conférence a émis des suggestions, mais a laissé aux gouvernements le soin d'opter pour une solution définie tout en soulignant la nécessité d'une action urgente et autant que possible concertée.

L'intérêt réside surtout ici dans la conception d'un cadre d'action des Etats en faveur des réfugiés en Afrique, cadre qui vient compléter les principes de base établis ci-dessus. En effet dans ses recommandations formulées dans le Rapport final, la Conférence est d'avis qu'il incombe avant tout aux gouvernements africains d'endosser et d'assumer le premier rôle « dans la recherche de toute solution véritable et durable au problème des réfugiés »<sup>3</sup>. Ces recherches ne doivent pas être cantonnées au seul niveau des réunions multilatérales, mais doivent être poursuivies par des contacts bilatéraux entre Etats d'accueil et Etats d'origine.

Parmi les démarches pouvant conduire à une solution du problème des réfugiés en Afrique, la Conférence estime qu'il y a lieu de retenir et d'accorder un rôle important aux pressions internationales susceptibles d'être exercées sur le Portugal et l'Afrique du Sud en raison de leurs politiques de répression colonialiste et de discrimination raciale, du fait que la solution

« est subordonnée de plus en plus à l'élimination par tous les moyens et spécialement par des pressions internationales, des régimes racistes et des politiques de répression en vigueur dans la partie australe du continent, dans les territoires non autonomes, de la part de gouvernements minoritaires »<sup>4</sup>.

Le rapatriement librement consenti est retenu par la Conférence comme étant une des meilleures manières de résoudre le problème des réfugiés africains et, partant, elle demande aux Etats de l'encourager,

« en tenant le réfugié au courant de l'amélioration des conditions qui l'avaient mis dans la nécessité de s'expatrier, afin que celui-ci se décide librement, en pleine connaissance de cause »<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains*, Rapport final, *op. cit.*, p. 90.

<sup>4</sup> *Id.*, p. 90.

<sup>5</sup> *Id.*

Dans la mesure où le rapatriement librement consenti s'avérerait impossible, il est recommandé aux Etats de recourir à des programmes et à des projets à long terme tels que l'installation rurale au profit des réfugiés. Ces projets,

«sans influencer sur le choix du rapatriement librement consenti, devraient être intégrés dans toute la mesure du possible, dans les programmes nationaux de développement» <sup>6</sup>.

En matière de droits sociaux, la Conférence estime que les Etats africains devraient s'efforcer, autant que possible, de faire bénéficier les réfugiés

«des mêmes droits et privilèges que les nationaux du pays d'asile, de manière à favoriser l'intégration et l'assimilation des réfugiés» <sup>7</sup>.

Sur le plan institutionnel, il a été dégagé deux tâches essentielles dont les Etats doivent s'acquitter dans l'immédiat: l'élaboration d'une convention régissant les aspects spécifiques de la situation des réfugiés dans la région, puis la création d'un bureau chargé de remplir les fonctions d'agence centrale de coordination des actions en faveur de ceux-ci pour leur trouver des emplois ou des possibilités de formation professionnelle et d'études.

L'action des Nations Unies, déployée à travers le Haut Commissariat pour les réfugiés est jugée satisfaisante par la Conférence qui

«demande aux gouvernements des pays donateurs de mettre l'Organisation internationale en mesure d'augmenter son assistance financière aux Etats africains...» <sup>8</sup>.

Ces derniers sont invités à entreprendre les démarches nécessaires en vue d'augmenter leur représentation au sein de la Commission du programme du HCR. Et, à ceux d'entre eux qui ne l'auraient pas encore fait, il est suggéré d'adhérer «d'urgence à la convention de 1951 relative au statut des réfugiés, ainsi qu'au protocole du 31 janvier 1967» <sup>9</sup>.

S'agissant des organisations bénévoles et des autres institutions intergouvernementales, la Conférence se félicite de leurs «efforts patients et efficaces» et demande qu'elles soient non seulement encouragées dans leur action «qui constitue un complément indispensable à celle des gouvernements et des institutions spécialisées», mais recommande également le renforcement de leur coopération avec les Etats africains <sup>10</sup>.

Comme nous pouvons le constater, la Conférence de 1967 s'est efforcée, dans ses recommandations, d'embrasser le problème des réfugiés en Afrique dans son ensemble. C'est ce qui a été effectivement réalisé sur la base de ces recommandations par les Etats africains qui fera l'objet des chapitres qui suivent.

---

<sup>6</sup> Conférence, *op. cit.*, p. 91.

<sup>7</sup> *Id.*, p. 93.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 91.

## TITRE PREMIER

# APPRECIATION CRITIQUE DES CADRES INSTITUTIONNELS ET STRUCTURELS

## CHAPITRE V

### Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

#### SECTION I

### Les fondements de l'action et du rôle du Haut Commissaire

Il n'entre pas dans nos intentions de dresser ici le bilan de ce que cette institution des Nations Unies a fait dans l'exercice de ses compétences en faveur des réfugiés en Afrique. Cela nécessiterait en effet une étude et un développement particuliers qui ne manqueraient certes pas d'intérêt pour ce qui est de l'évolution du rôle et des compétences du Haut Commissaire à travers les diverses résolutions de l'ONU et la multiplication du nombre des «nouveaux réfugiés» d'Afrique<sup>1</sup>. Cependant, une telle étude risquerait de nous éloigner du but que nous nous sommes assignés et qui est moins l'examen de la contribution du Haut Commissariat à la solution du problème des réfugiés africains et l'évaluation comptable de celle-ci, qu'une appréciation d'ensemble des actions de sources diverses et d'importance inégale menées en faveur des réfugiés.

Pour ce faire, nous avons choisi de nous pencher successivement sur le cadre de cette action, sa réalisation, sa situation et sa portée par rapport à l'action entreprise au niveau des Etats africains.

Le rôle du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés est défini par son statut et par les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. Pour l'essentiel, celui-ci consiste, selon les options des intéressés et les pos-

---

<sup>1</sup> L'expression «nouveaux réfugiés», dans le cadre du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés s'applique à la catégorie pour laquelle on a eu recours au système des «bons offices» pour pouvoir les prendre en charge. Il s'agit, par rapport aux «anciens» d'Europe, de la grande masse des réfugiés africains et asiatiques.

sibilités offertes, à aider les réfugiés, soit pour un rapatriement librement consenti, soit pour leur naturalisation dans le pays de résidence, ou encore à leur assurer une protection en attendant la réalisation de l'un ou l'autre de ces deux objectifs.

Prévoyant une solution très prochaine au problème des réfugiés en Europe, et ne songeant nullement à organiser «une aide sociale internationale plus ou moins permanente», l'Assemblée générale des Nations Unies a conféré au Haut Commissaire un mandat non opérationnel assorti d'une limite dans le temps. Aux termes du paragraphe 8 du statut du Haut Commissaire, qui énumère les fonctions de ce dernier, l'essentiel de ses tâches consiste à poursuivre la conclusion et la ratification de conventions internationales pour la protection des réfugiés, en surveillant leur application et en y apportant des modifications<sup>2</sup>, à promouvoir le rapatriement librement consenti et l'assimilation des réfugiés au sein de nouvelles communautés nationales et à entrer en relation avec les organisations privées intéressées au problème des réfugiés<sup>4</sup>.

Quoique l'assistance administrative entrât dans le cadre de ses fonctions, aucun fonds n'avait été initialement prévu pour permettre au Haut Commissaire d'entreprendre un programme d'aide matérielle. A ce sujet, son statut dispose que

«les dépenses du Haut Commissariat sont imputées sur le budget de l'Organisation des Nations Unies. A moins que l'Assemblée générale n'en décide autrement dans l'avenir, aucune dépense, en dehors des dépenses administratives motivées par le fonctionnement du Haut Commissariat ne sera imputée sur le budget de l'Organisation des Nations Unies, et toutes les autres dépenses afférentes à l'activité du Haut Commissaire seront couvertes par des contributions volontaires.»<sup>5</sup>

Le Haut Commissaire avait autorité pour gérer les fonds de source publique ou privée. En effet, le statut précise:

«Le Haut Commissaire gère les fonds qu'il reçoit de source publique ou privée, en vue de l'assistance aux réfugiés et les répartit entre les organisations privées et, le cas échéant, les organismes publics qu'il juge les plus qualifiés pour assurer cette assistance... et il ne peut faire appel aux gouvernements pour leur demander des fonds, ni adresser un appel général, sans l'approbation préalable de l'Assemblée générale.»<sup>6</sup>

D'autre part, le rôle principal en matière d'assistance revient aux Etats, et le Haut Commissaire n'intervient qu'à leur demande et dans la mesure où

---

<sup>2</sup> Nations Unies, Assemblée générale, Resol. 428 (V), 14 décembre 1950 portant statut du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, paragraphe 8, a.

<sup>4</sup> *Id.*, paragraphe 8, g.

<sup>5</sup> Statut du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, *op. cit.*, chapitre III, paragraphe 20.

<sup>6</sup> *Id.*, paragraphe 10.

l'ampleur des problèmes posés dépasse les moyens et les possibilités des Etats intéressés, et où la solution proposée par l'Etat d'accueil revêt un caractère pratique et essentiellement humanitaire, c'est-à-dire dénuée de tout aspect politique.

Ces conditions remplies, le projet est soumis pour approbation au Comité exécutif du Haut Commissariat et c'est avec l'autorisation de celui-ci que le Haut Commissaire pourra engager des fonds en vue de la réalisation des différents projets. Cependant, la tâche du Haut Commissaire n'est pas opérationnelle, c'est-à-dire qu'il n'est pas habilité à mettre en oeuvre et exécuter ces projets et doit confier cette exécution soit aux gouvernements soit aux agences bénévoles oeuvrant en faveur des réfugiés. Son rôle est comme l'a écrit M. *Schnyder*, celui

«d'un intermédiaire qualifié, d'un porte-parole autorisé dont l'intervention, limitée quant à son objectif, à ses méthodes et à son ampleur dont l'a investi la communauté internationale. La tâche du HCR donc, est infiniment moins de pourvoir, en tout ou partie, aux besoins des réfugiés que de stimuler l'action des gouvernements ou de toute autre instance intéressée à leur sort, de guider cette action et de l'orienter vers des fins constructives.» <sup>7</sup>

En 1952, étant donné le poids que les réfugiés faisaient de plus en plus peser sur certains Etats d'accueil, surtout sur le plan économique, on a envisagé une plus grande participation matérielle de la communauté internationale, afin de soulager ces derniers et de hâter le terme du problème des réfugiés. C'est cette tendance que l'Assemblée générale des Nations Unies a encouragée et développée en considérant, dans sa résolution 832 (IX) que

«...en dernière analyse, la responsabilité des réfugiés relevant du mandat du Haut Commissaire pèse sur les pays de résidence, certains de ces pays ont à faire face, du fait de leur position géographique, à des charges particulièrement lourdes et qu'une aide complémentaire s'avère nécessaire pour accélérer la mise en oeuvre d'un programme de solutions permanentes.»

A partir de ces considérations, l'Assemblée générale a autorisé le Haut Commissaire à lancer un appel en vue de recueillir des fonds destinés à aider les catégories les plus déshéritées des réfugiés européens se trouvant alors notamment en Allemagne, en Autriche, en Italie, en Grèce et en France, et dont la situation dans les camps, ne cessait de se détériorer. Aussi créa-t-on, en 1954, le Fonds des Nations Unies pour les réfugiés dont le programme prévoyait que le Haut Commissaire devrait mettre en oeuvre des «solutions permanentes et accorder une aide aux réfugiés les plus nécessiteux».

---

<sup>7</sup> *Schnyder, op. cit.*, p. 14.

En 1963, on a constaté que grâce à cet effort de la communauté internationale, le problème des « anciens réfugiés » « était enfin ramené à des proportions permettant d'en envisager la solution »<sup>8</sup>. Devant ces résultats encourageants, le Haut Commissariat, en 1958 puis en 1961, va étendre son action aux réfugiés algériens au Maroc et en Tunisie, aux réfugiés angolais au Zaïre, puis à quelques milliers de réfugiés ghanéens au Togo. Cependant la contribution que le Haut Commissariat est susceptible d'apporter à la réalisation de ces programmes est encore conçue par ses promoteurs comme représentant une modeste part de l'effort financier nécessaire pour résoudre le problème des réfugiés. Il n'en reste pas moins que ces efforts s'inscrivent dans le cadre d'une nécessaire adaptation de cette institution à la situation sans cesse mouvante des réfugiés dans le monde. C'est ce que confirme M. *Schnyder* lorsqu'il écrit :

« sans dénaturer... le mandat ni affecter son équilibre interne entre la fonction de protection, qui demeure fondamentale, et la fonction sociale du HCR, celui-ci a été mis à même d'adapter au mieux son action aux circonstances et à la nature des besoins à satisfaire »<sup>9</sup>.

## SECTION II

### L'intervention du HCR dans le cadre de l'assistance des Etats africains aux réfugiés

Bien que la plupart des Etats nouvellement indépendants d'Afrique aux prises avec le problème des réfugiés, aient rencontré de grandes difficultés économiques, ils ont néanmoins tenté de trouver des solutions.

Ces tentatives visaient essentiellement, avec l'aide de la population locale, à fournir une assistance d'urgence aux groupes de réfugiés et portaient sur l'hébergement, la nourriture, les soins médicaux, l'éducation et parfois l'emploi. Puis, dans la perspective d'un rétablissement à long terme, des terres et du matériel agricoles furent distribués gratuitement pour leur permettre de vivre sein de la population locale en attendant qu'une évolution de la situation politique dans leur pays d'origine encourage un rapatriement librement consenti.

L'ampleur de cette assistance au regard des possibilités matérielles et financières de ces Etats, justifiait dans plusieurs cas l'intervention de la com-

---

<sup>8</sup> *Schnyder, op. cit.*, p. 13.

<sup>9</sup> *Id.*, p. 8.

munauté internationale pour leur apporter l'appoint indispensable pour mener à bien l'action engagée <sup>10</sup>.

Selon certains documents, il s'avère que le gouvernement du Burundi a consacré, de 1964 à 1966 — salaires des fonctionnaires en sus —, la somme de \$ 50.000 EU <sup>11</sup> à l'accueil et à l'établissement des réfugiés sur son territoire. Celui de la République centrafricaine a consacré en deux années (1966 et 1967) sous forme de rémunération du personnel et en matériel la somme de \$ 4.000.000 <sup>12</sup>. En 1967, le gouvernement congolais évaluait le budget affecté aux réfugiés sur deux années (1966 et 1967) à \$ 120.000 <sup>13</sup>, et une opération identique effectuée dans un même laps de temps au Sénégal indique que les efforts financiers des autorités de ce pays se chiffrent à près de \$ 975.000 <sup>14</sup>. Ce montant comprend la valeur des terres fournies gratuitement, les frais de transport, santé, éducation, administration, assistance agricole, etc. . . . Pour la période 1966—1968, le gouvernement tanzanien a consacré \$ 170.787 en personnel et assistance matérielle <sup>15</sup>.

Cependant, pour la plupart des Etats africains concernés, cette politique généreuse d'accueil des réfugiés fut compromise en raison de l'absence des moyens matériels et surtout financiers nécessaires, pour faire face à la recrudescence du nombre des réfugiés. Les nombreuses arrivées ont perturbé dans certains pays la mise en oeuvre des programmes entrepris par les Etats hôtes.

L'aide fournie par les administrations locales et la bonne volonté manifestée par la mise à disposition gratuite de matériels était sans avenir en dehors de l'élaboration d'un programme à long terme, ainsi que d'un important organisme d'exécution. Or une telle nécessité dépassait les possibilités des gouvernements confrontés quotidiennement avec les multiples problèmes du sous-développement économique et technique. Aussi l'assistance de la communauté internationale s'avérait-elle indispensable, assistance qui a d'ailleurs fait l'objet des préoccupations de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1952, dans

---

<sup>10</sup> *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains*, doc. AFR/REF/Conf. 1967, N° 16. Les données ici, doivent être considérées à titre simplement indicatif. En effet, elles peuvent varier d'une année à l'autre en fonction du nombre des réfugiés et des moyens dont dispose l'Etat d'accueil.

<sup>11</sup> *Id.*, p. 3. Ces chiffres doivent être appréciés avec une certaine réserve car, ils sont pour la plupart non seulement approximatifs, mais par ailleurs, ils n'incluent pas les mêmes données. Ainsi, le gouvernement sénégalais arrive-t-il à évaluer dans sa contribution la valeur des terres allouées aux réfugiés; opération fort malaisée dans la plupart des Etats africains.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 16.

sa résolution 838 X (IX) précitée. Ceci explique aussi le fait que les premiers appels adressés au HCR soient venus des pays d'accueil chargés du plus grand nombre de réfugiés.

Ce sont, d'abord, les gouvernements tunisien et marocain qui, en 1959, ont demandé l'intervention de cette institution en faveur des réfugiés algériens sur leur territoire pendant la guerre de libération contre la France. Pour la première fois en Afrique au sud du Sahara, le gouvernement de Kinshasa, a sollicité en 1959, l'aide du Haut Commissariat en faveur des réfugiés angolais. Quelques mois plus tard, ce sera le tour du gouvernement togolais de faire appel à l'assistance du HCR.

En 1961, les autorités du Burundi, qui avaient adopté une politique d'accueil libérale à l'égard des réfugiés rwandais et zaïrois, ont dû, en raison de la forte densité de leur population (119 habitants au km<sup>2</sup>) et devant l'afflux important du nombre de réfugiés, faire appel à l'assistance internationale en vue d'organiser et d'équiper les zones concédées à ces derniers. Après avoir tenté en vain de subvenir par ses propres moyens aux problèmes des réfugiés, le gouvernement tanzanien a demandé depuis 1961 une assistance internationale tant financière qu'administrative par le truchement du HCR en vue de la réinstallation surtout des réfugiés du Mozambique et du Rwanda. Jusqu'en 1964, le gouvernement sénégalais avait réussi, en raison des affinités ethniques et linguistiques, à supporter le poids de l'intégration des groupes de réfugiés provenant surtout de la Guinée—Bissao. Cependant, devant la brusque recrudescence de leur nombre en été 1964, les autorités du pays d'accueil ont lancé un appel à l'aide du HCR «pour participer financièrement aux dépenses entraînées par des mesures d'assistance et notamment l'assistance médicale». Cette même année, la République centrafricaine, pour faire face à la situation créée par l'arrivée massive de quelque 20.000 réfugiés soudanais, doit demander l'assistance du HCR, en précisant qu'elle souhaiterait voir la coordination des opérations à entreprendre confiée à un organisme «indépendant, neutre sur le plan politique et confessionnel».

En donnant suite à ces différents appels, le HCR a joué effectivement non seulement un rôle de catalyseur et «d'intermédiaire des bonnes volontés», mais encore celui de moteur dans l'assistance et la protection des réfugiés en Afrique. Cette activité constitue aujourd'hui le gros-oeuvre de son programme.

L'intervention matérielle du HCR a été précédée par des entretiens et des contacts nombreux avec les gouvernements des pays africains d'asile et d'origine des réfugiés. Des missions conduites par le Haut Commissaire, son adjoint ou ses collaborateurs se sont rendues dans ces pays pour s'enquérir de la réalité des situations et de l'ampleur du problème ainsi que pour discuter des moyens d'intervention les mieux appropriés à une solution humanitaire. Ces entretiens

ont révélé la nécessité d'une présence plus effective du HCR sur place afin de mieux dominer le phénomène et prendre, en temps opportun, les décisions qui s'imposent à chaque situation. A cet effet, une délégation a été établie au Botswana, un bureau auxiliaire à Isiro et au Katanga en République du Zaïre, à Juba au Soudan et à Gambela en Ethiopie. Le Haut Commissariat compte ainsi en 1972, plusieurs représentations dans différents Etats africains <sup>16</sup>. En outre, dans la plupart de ceux où ils ne possèdent ni représentation ni correspondant, le Haut Commissaire a confié au représentant résident des Nations Unies le soin d'établir et maintenir le contact avec les autorités nationales si besoin est.

L'aide financière accrue en faveur des réfugiés en Afrique qui est allée de pair avec cette évolution, reflète, par son importance, un souci réel de concrétiser dans les faits les principes affirmés. En effet, d'un montant initial de \$ 1,400.000, en 1963, le programme a été porté à \$ 7,968.900 en 1972, dont près de la moitié est consacré aux réfugiés en Afrique <sup>17</sup>. De 1952 à 1966, l'assistance du HCR destinée à ces derniers s'est élevée à \$ 18,300.000 <sup>18</sup>, pour passer en 1970 à \$ 36,406.193 <sup>19</sup> et durant la période 1952—1970, 854.681 personnes ont pu bénéficier de cette aide <sup>20</sup>. En 1970, le Comité exécutif a attribué, sur un budget global de \$ 5,700,000, une somme de \$ 4,000.000.

### SECTION III

## La coopération entre organisations en faveur des réfugiés en Afrique

Nous venons de voir comment, grâce à son statut et aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Haut Commissariat s'est efforcé d'épauler et d'encourager les efforts des Etats africains en faveur des réfugiés.

---

<sup>16</sup> On comptait seulement deux en 1960. En Juin 1972, il existaient des représentations dans les pays suivants: Botswana, Burundi, République centrafricaine, Ethiopie, Kenya, Lesotho, Rwanda, Sénégal, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Togo, République du Zaïre et Zambie, le HCR compte par ailleurs des correspondants à Alger, Rabat et Tunis, et un délégué au Caire.

<sup>17</sup> Nations Unies, Doc. A/AC. 96/455, *op. cit.*

<sup>18</sup> Pour le détail de ces données, voir tableau, annexe p. 341.

<sup>19</sup> Nations Unies, Doc. A/AC. 96/449, *Rapport du Haut Commissaire sur les opérations courantes de l'Office en 1970*, New York, 28 juin 1971, pp. 108—109.

<sup>20</sup> Pour la ventilation, cf. tableau en annexe pp. 226—227, ainsi que le Doc. A/AC. 96/449, *op. cit.*, p. 108.

Les mêmes actes avaient confié au Haut Commissaire la mission de maintenir des relations étroites avec les organisations internationales intéressées au problème des réfugiés et de coordonner leur action en faveur de ceux-ci.

Nous chercherons à savoir, dans les deux sections qui suivent, comment, dans le cas des réfugiés en Afrique, le Haut Commissariat s'est acquitté de cette tâche en collaborant d'abord avec les institutions spécialisées des Nations Unies, puis avec les organisations non gouvernementales. Cependant, pour des raisons de commodité, et aussi à cause de l'importance particulière de son action sur le plan régional, nous avons soustrait l'OUA de cette partie, pour lui consacrer le chapitre suivant.

### 1. Les objectifs de cette coopération

La plupart des Institutions spécialisées des Nations Unies poursuivent la mise en oeuvre de programmes d'assistance technique en Afrique, dans les divers et multiples domaines du développement économique et social: éducation, santé, agriculture, artisanat, formation professionnelle etc. . . .<sup>21</sup>

On dénombre plus d'une vingtaine de projets conjoints de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et du Programme des Nations Unies pour le développement au titre du Fonds spécial, projets relatifs à la formation de professeurs de l'enseignement secondaire et technique. L'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) assistent les Etats africains dans la réalisation de nombreux projets intéressant la préparation de techniciens de l'agriculture et de personnel sanitaire.

Dans le cadre de son action, le HCR entretient des rapports étroits avec plusieurs Institutions spécialisées des Nations Unies, ainsi d'ailleurs qu'avec diverses organisations gouvernementales et non gouvernementales intéressées aux problèmes des réfugiés. Cette politique de coopération vise plusieurs objectifs. Il faut d'abord, assurer aux actions entreprises par les diverses institutions en faveur des réfugiés une plus grande efficacité grâce à une meilleure coordination et à une utilisation plus rationnelle des ressources disponibles, et en réduisant les gaspillages engendrés par les doubles emplois.

Par ailleurs, le Haut Commissariat, qui n'a pas le pouvoir d'entreprendre des actions opérationnelles, doit encore amener les Institutions spécialisées des Nations Unies à examiner l'adoption de mesures adéquates dans le cadre de leurs programmes et des initiatives en faveur des réfugiés. Leur rôle serait

---

<sup>21</sup> *Activités de l'OIT en Afrique dans le domaine de la formation professionnelle*, BIT, doc. UTB/D. 36, préparé pour le séminaire relatif à l'organisation et l'administration des services industriels en Afrique, Tanger, août 1967.

d'étendre à ces derniers, ou aux zones d'installation qu'ils occupent, le bénéfice de ces programmes, ou encore de prêter les services de leurs experts.

Cette coopération est encore rendue nécessaire par les exigences de la plupart des Etats d'asile. En effet, la situation économique des populations est si précaire que les autorités des Etats d'accueil ne souhaitent pas voir se développer les programmes au seul bénéfice des réfugiés et de leurs zones d'installation. Aussi, les actions sont-elles conçues dans le cadre d'un développement plus général dont les populations autochtones peuvent également bénéficier. Ceci requiert nécessairement l'intervention, dans le domaine qui relève de leur compétence, des institutions nationales ou internationales.

L'importance et la nécessité d'une telle politique ont été soulignées par le Haut Commissariat dans la plupart des rapports élaborés par ses soins et relatifs à l'efficacité de son action. Tout récemment encore, dans un rapport sur les activités de l'Office, le Prince *Sadrudin Aga Khan* avait jugé bon de réaffirmer cet intérêt en ces termes :

« Par sa complexité et par son ampleur, l'action engagée par le HCR en Afrique requiert un effort concerté de la part des divers organismes intéressés au développement économique et social... De même, pour ce qui est du Programme, une participation financière peut être nécessaire de la part du gouvernement du pays d'accueil, d'autres gouvernements intéressés, d'autres organismes des Nations Unies, par exemple sous forme de vivres fournis par le Programme alimentaire mondial (PAM), d'organisations non gouvernementales, sous la forme de services d'orientation et, enfin, et ce n'est pas la moindre des ressources, du grand public qui manifeste sa générosité lors des campagnes d'appel de fonds. » <sup>21</sup>

Le Comité exécutif du Programme du HCR, se penchant sur ce problème lors de sa dix-neuvième session, a formulé une recommandation visant à ce que les représentants des gouvernements auprès des organes directeurs des Institutions spécialisées des Nations Unies secondent l'action du HCR en introduisant, dans les programmes de travail de ces dernières, les besoins des réfugiés.

Les effets de cette politique ne se sont pas faits attendre. C'est ainsi que sur proposition du HCR, et après approbation du Comité administratif de coordination des Nations Unies, une réunion spéciale s'est tenue à Genève, en février 1969, avec la participation de la plupart des Institutions spécialisées. Cette réunion avait pour objectif l'examen de certaines dispositions pratiques propres à développer la coordination entre les actions du HCR et des autres organisations, notamment dans les première et deuxième phases de l'établissement rural des réfugiés en Afrique.

---

<sup>22</sup> Nations Unies, doc. E/4677, en date du 28 mai 1969: *Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*, pp. 1—3.

C'est dans le même esprit que l'Assemblée générale des Nations Unies, dans un certain nombre de résolutions, en particulier la résolution 2294 (XXII), a tenu à associer le HCR aux travaux préparatoires de la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement ainsi qu'à plusieurs réunions gouvernementales ou interinstitutionnelles qui ont examiné cette question. Aussi, le HCR est-il normalement représenté aux sessions des organes de décision des Institutions spécialisées comme ces Institutions le sont à chaque session du Comité exécutif du HCR. Le principe de l'action concertée en faveur des réfugiés en Afrique peut donc être considéré aujourd'hui comme accepté par les Institutions spécialisées, bien que ce travail commun n'aille pas toujours sans se heurter à certaines difficultés. Dans le cadre de cette coopération le Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail lors de sa 173e session, a pris une décision prévoyant la possibilité, pour les réfugiés en Afrique, de bénéficier désormais d'une assistance au titre des programmes de coopération technique de l'OIT, à la condition toutefois que le HCR en fasse la demande et que des fonds soient disponibles. Par ailleurs, la même organisation a mis en oeuvre quatre programmes en collaboration et avec la participation financière du HCR, au Burundi, au Zaïre, en Ouganda et en Tanzanie.

De même, le Directeur général de l'UNESCO, conformément aux résolutions de la Conférence générale, a mis à la disposition du HCR des experts associés dans le domaine de l'aide à l'éducation des réfugiés en Afrique et les fonds nécessaires à leur rémunération. La résolution 6 (IV), quant à elle adoptée par la Conférence générale lors de sa treizième session en 1964, décide :

«la Conférence générale... autorise le Directeur général à coopérer pleinement avec le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et avec le Haut Commissaire pour les réfugiés en vue de la mise en oeuvre de tout programme commun d'assistance dont la réalisation pourrait être entreprise, grâce à des ressources extra-budgétaires, au bénéfice des réfugiés du Mozambique et de l'Angola afin de leur donner la possibilité de recevoir l'éducation la plus propre à répondre à leurs besoins» <sup>23</sup>.

Dans le même esprit, cette organisation s'engage à assumer «ses responsabilités à l'égard de projets de caractère éducatif qui seraient inclus dans les divers programmes que le Haut Commissaire appliquera en Afrique» <sup>24</sup>. En outre, pour permettre au HCR d'assurer une meilleure orientation de sa politique en matière d'éducation et de formation professionnelle des réfugiés, cette organisation a encore effectué des enquêtes au début de l'année 1968 dans un

---

<sup>23</sup> UNESCO, doc. «*Procès-verbaux de la Conférence générale*», treizième session, Paris 1964.

<sup>24</sup> UNESCO, doc. «*Programme et budget pour 1967—68*».

certain nombre d'Etats africains. Cette mission s'est rendue notamment au Burundi, au Sénégal, au Kenya, en République du Zaïre, en Ouganda, en Tanzanie, en Ethiopie, en République arabe d'Egypte et en Zambie <sup>25</sup>.

De leur côté, la FAO, l'OMS le FISE (Fonds international pour le secours de l'enfance) <sup>26</sup>, et le PAM (Programme alimentaire mondial) apportent une assistance accrue à l'installation des réfugiés dans l'agriculture en fournissant des vivres, des services d'experts, du matériel, des fournitures et des moyens de formation professionnelle.

## 2. Ses principes et ses modalités

Cette coopération est généralement basée sur des accords passés entre le HCR et l'organisation intéressée, lorsqu'il s'agit d'une coopération relative à la répartition des compétences et des champs d'activité des institutions. L'Etat de refuge est partie à l'accord lorsqu'il s'agit de l'exécution d'un programme sur son territoire.

A la requête du HCR, le PNUD et les Institutions spécialisées étudient la possibilité de mettre en oeuvre, en accord avec les gouvernements des pays d'asile, des programmes d'intégration et de développement zonal dans les régions abritant des installations de réfugiés. Chaque organisation assume alors sa tâche dans le cadre des prérogatives et compétences qui lui sont reconnues. Ainsi, dans les programmes élaborés par le HCR en faveur des réfugiés, la FAO prêter son concours dans les questions d'établissement rural, l'OIT dans celles de la formation professionnelle et de l'emploi, l'UNESCO dans celles relatives à l'éducation et l'OMS dans celle concernant la santé.

Le Protocole d'accord signé entre le Haut Commissariat et L'UNESCO, en juillet 1967, et renouvelé le 31 décembre 1968 <sup>27</sup> prévoit des échanges d'informations et des consultations sur les questions relatives à l'éducation des réfugiés en Afrique. Ces échanges s'effectueront tant au niveau des sièges des deux organisations qu'à celui des services extérieurs, par l'intermédiaire de fonctionnaires désignés à cet effet. Cet accord prévoit, d'autre part, une coopération technique des deux institutions dans les domaines suivants:

- construction de bâtiments scolaires à laquelle l'UNESCO participera par la fourniture d'experts, l'évaluation de projets et l'envoi de missions d'inspection;

---

<sup>25</sup> *Note sur l'action en faveur des réfugiés dans le domaine de l'éducation*, présentée par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Nations Unies, doc. A/AC.96/394, du 14 août 1968, p. 5.

<sup>26</sup> Cette institution est encore très connue sous les sigles de UNICEF.

<sup>27</sup> *Note sur l'action en faveur des réfugiés dans le domaine de l'éducation*, *op. cit.*, p. 5.

- programmes d'enseignement, incluant le matériel scolaire, la préparation des programmes de formation pour les réfugiés ainsi que l'admission de ces derniers dans des écoles normales;
- recrutement du personnel administratif dans la gestion des programmes d'éducation pour les réfugiés;
- et l'administration des bourses.

Dans les différentes actions, la participation du HCR consistera essentiellement à fournir des fonds pour le financement en capital de projets en cours d'exécution ou envisagés, pour qu'y soit incluse la formation de contingents de réfugiés. Ce faisant, il peut participer à la construction, à l'équipement, voire parfois au fonctionnement d'écoles, dans une mesure qui dépend de la nature, mais aussi du degré d'avancement des projets entrepris.

Dans le cas de la réinstallation des réfugiés rwandais et zaïrois au Burundi par exemple, le gouvernement du pays d'asile a fait appel en 1966 au HCR et à la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge pour assurer un programme de secours et d'installation dans l'agriculture. Conformément à ce programme, les réfugiés ont été transférés dans trois zones d'installation situées à l'est du pays. Après le transfert, le Gouvernement du Burundi a demandé au PNUD et à l'OIT de mettre en oeuvre un projet d'intégration et de développement zonal couvrant les trois zones d'installation et les territoires adjacents. Le projet prévoyait l'assèchement de terrains marécageux, la remise en culture de terres arables, l'amélioration du cheptel, la construction d'ateliers coopératifs et de centres communautaires, celle de routes, etc. . . . Il fut mis en oeuvre avec la contribution du gouvernement burundais qui consistait essentiellement en prestation de services, le HCR et le PNUD ayant versé les fonds qui ont servi à rémunérer les services de deux experts de l'OIT et de la FAO.

Si dans la première phase, l'initiative revient au HCR en accord avec le gouvernement du pays d'asile, dans la seconde, c'est surtout au PNUD qu'il incombe de patroner, en collaboration avec les institutions participantes et toujours avec l'accord du gouvernement, les plans d'intégration et de développement zonal.

Au fur et à mesure de l'avancement des projets entrepris, l'on procède à une redistribution des compétences et des modalités de participation de chacune des parties. Dans la mesure où l'Etat d'accueil a accepté le principe d'un projet et a entamé sa réalisation avec le concours des institutions de son choix, le HCR dont la contribution a été conçue comme un simple appoint, peut compter, avec le transfert de compétence, sur la possibilité d'un accroissement de la contribution de cet Etat et de ses autres partenaires.

Ainsi, après avoir pris l'initiative, en accord avec l'Etat d'asile, d'associer les Institutions spécialisées à la réalisation d'un projet en faveur des réfugiés,

le HCR s'engage à apporter sa contribution à ce projet. Mais, par ailleurs, il négocie des arrangements en vertu desquels le gouvernement, ou toute autre institution qui en est partie s'engage à accroître sa charge financière par rapport à celle du HCR, au fur et à mesure des étapes de l'intégration dans le système national d'enseignement ou du plan de développement économique.

## SECTION IV

### Les agences bénévoles

L'action des agences bénévoles constitue une donnée importante du règlement du problème des réfugiés en Afrique en raison de la nature, de l'ampleur et des modes d'action de ces institutions ainsi qu'en raison du milieu et de la conjoncture dans lesquels elles sont appelées à être conduites.

#### 1. Caractéristiques

Initialement créées avec le dessein de fournir une assistance dans les situations et les domaines non couverts par les interventions des Etats, ces institutions ont joué, au cours de l'histoire contemporaine, un rôle important dans la solution de nombreux problèmes humanitaires dont celui des réfugiés, qui a d'ailleurs relevé de leur seule compétence avant la création des premiers organismes étatiques dans le cadre de la Société des Nations. Les agences bénévoles sont, par définition, non gouvernementales et s'adonnent à des activités politiques et non lucratives. Elles sont laïques ou confessionnelles, et se caractérisent encore par leur grand nombre ainsi que par une flexibilité, une rapidité et une liberté étonnantes dans l'action. Le Répertoire des Organisations non gouvernementales en Afrique, publié par le Conseil international des agences bénévoles, ne dénombre pas moins de 1800 agences et bureaux <sup>28</sup>, dont une vingtaine poursuivent des activités importantes en matière d'assistance aux réfugiés en Afrique <sup>29</sup>. Elles connaissent une grande diversité dans leurs programmes, leurs dimensions, leurs structures et leurs modes d'action; leur concours financier et technique constitue souvent une contribution importante à l'assistance générale aux réfugiés.

Dans des situations de crise, qui entraînent presque toujours des complications politiques et une certaine lenteur dans les négociations diplomatiques, les agences bénévoles ont souvent été amenées, en leur qualité d'auxiliaires à

---

<sup>28</sup> *Le Répertoire des organisations non gouvernementales en Afrique*, publié par le Conseil international des agences bénévoles, Genève, 1971.

<sup>29</sup> *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés en Afrique*, doc. AFR/REF/CONF. 1967, N° 13, p. 1.

l'action pacifique et humanitaire des Etats, à jouer un rôle de première importance sur le plan de l'action pratique et concrète que ces situations appellent.

Dans le domaine particulier du problème des réfugiés, ces institutions ont acquis une expérience utile en Europe avant comme après la création des tout premiers organismes de la Société des Nations spécialement affectés à cet effet. En Afrique, cette expérience a débuté au lendemain de la Deuxième guerre mondiale, et depuis 1952, le Service universitaire mondial offre son assistance aux étudiants en provenance de pays africains sous domination coloniale<sup>30</sup>. Elle s'est développée avec le mouvement général de décolonisation, notamment celle de l'Algérie qui a amené la Croix-Rouge, l'une des toutes premières institutions à le faire, à intervenir en faveur des réfugiés de ce pays en Tunisie et au Maroc.

L'action des agences bénévoles s'étend aujourd'hui au moins à 25 Etats africains<sup>31</sup> et s'exerce en faveur de réfugiés en provenance de 32 pays<sup>32</sup>.

## 2. Formes et modes d'action

Compte tenu du budget de chacune d'elles, du volume et de l'étendue de leur action, les institutions bénévoles connaissent des dimensions très inégales qui vont de grandes organisations comme la Croix-Rouge, la Fédération luthérienne mondiale ou l'«American Friends Service», fortement structurées et mobilisées en permanence, à des agences de moindre envergure. Cette diversité se retrouve dans leurs formes et leurs modes d'action qui se caractérisent par un faisceau d'activités orientées en fonction des structures, des moyens et des objectifs de chacune d'elles.

C'est ainsi que nous sommes amenés à distinguer entre agences opérationnelles et non opérationnelles. Ces dernières telles que le Conseil danois pour les réfugiés, le CORSO (New Zealand Council of Organizations for Relief Service Overseas) ou le Conseil norvégien pour les réfugiés sont habilités par leurs statuts à distribuer directement des fonds à des particuliers<sup>33</sup>.

C'est dans la catégorie des institutions opérationnelles que se situe cependant la majorité des agences. Mais ce groupe n'est pas monolithique et com-

---

<sup>30</sup> Conférence, *op. cit.*, p. 65.

<sup>31</sup> Soit: Algérie, Burundi, Cameroun, République du Zaïre, République populaire du Congo, Côte-d'Ivoire, Dahomey, Ethiopie, Gabon, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Maroc, Ouganda, République arabe unie, République centrafricaine, Rwanda, Sénégal, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Togo, Tunisie, Zambie.

<sup>32</sup> Tous les pays ci-dessus plus l'Angola, la Guinée-Bissao, le Mozambique, la Namibie (Sud-Ouest africain), la Rhodésie et la République sud-africaine.

<sup>33</sup> Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains, doc. AFR/REF/CONF. 1967, N° 3, *op. cit.*, p. 42.

prend plusieurs types d'institutions — on y trouve d'abord celles qui disposent de sections locales sur le lieu de destination de l'aide. Ces sections sont dirigées par des nationaux qui, quoique disposant d'une certaine autonomie, agissent cependant en accord avec le siège. C'est le cas de la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, du Service social international, de l'Alliance universelle des unions de jeunes gens, du Secours catholique de France, ou encore du Service universitaire mondial. On distingue ensuite celles qui agissent par l'intermédiaire de bureaux ou de correspondants locaux permanents ou temporaires auxquels des instructions sont transmises à partir du bureau central. Entrent dans cette catégorie la Fédération luthérienne mondiale, le "Friends Service Council", ou encore le Service social international. On y rencontre enfin les institutions qui utilisent indifféremment diverses formes d'action selon les circonstances, comme le Fonds international d'échanges universitaires, dont le programme est administré tantôt par le truchement de missions itinérantes envoyées sur le terrain, tantôt par celui de représentants locaux. Ces derniers peuvent être soit des agents d'organisations gouvernementales ou non gouvernementales, soit encore ceux de missions diplomatiques, voire d'institutions locales telles que universités, églises, etc. . . .

Pour leurs nombreuses interventions les agences bénévoles collaborent et coopèrent avec les gouvernements et les institutions inter-gouvernementales. Leurs relations avec les autorités des pays hôtes vont de la simple information ou consultation de ces dernières sur l'action ou le projet entrepris ("Friends Service Council"), à une collaboration sur la base d'accords passés entre les parties (Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, Fédération luthérienne mondiale, Secours catholique, "United States Catholic Conference").

### **3. Types d'assistance aux réfugiés en Afrique**

Pour ce qui est de la solution à apporter au problème des réfugiés, les opérations des organisations bénévoles peuvent se diviser entre actions de secours d'urgence et opérations à long terme. Quoique la plupart des institutions fassent indifféremment ces deux types d'opérations, certaines attachent plus d'importance à l'une ou à l'autre selon leurs moyens et selon les circonstances. Pour les opérations à long terme, l'on peut citer le Conseil danois pour les réfugiés, le Fonds international d'échanges universitaires, l'Administration suédoise pour les développement international, l'Entr'aide universitaire mondiale et le Conseil norvégien pour les réfugiés. Il s'est établie par ailleurs, une certaine spécialisation parmi les institutions. C'est ainsi que celles que nous venons de citer s'intéressent essentiellement aux problèmes de l'éducation.

En Afrique, alors que certaines de ces agences exercent leurs activités dans un nombre important d'Etats, d'autres en revanche n'opèrent que dans

quelques pays seulement. Parmi les premières on peut citer: le Conseil danois pour les réfugiés qui étend ses activités à douze pays, l'«OXFAM» à onze pays, et la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge dans dix pays. Dans la seconde catégorie, on trouve: la Fédération luthérienne mondiale présente en Tanzanie et en Zambie; le Secours catholique, en République centrafricaine et au Sénégal; le Fonds national pour la coopération et le développement (Belgique), en République centrafricaine et la Commission du Secours international au Botswana. En ce qui concerne les activités en faveur des réfugiés, la plupart des organisations opèrent dans des pays situés en Afrique australe et centrale, plus précisément au Burundi, République centrafricaine, en Ouganda, au Rwanda, en Tanzanie, au Zaïre et en Zambie.

L'assistance matérielle et financière des agences bénévoles aux réfugiés en Afrique s'effectue essentiellement par deux canaux: d'abord celui de l'aide fournie dans le cadre de leurs propres actions, puis celui des contributions versées par certaines d'entre elles au budget extraordinaire du HCR. Cependant, étant donné que dans le dernier cas, ces contributions sont incluses dans celles du HCR, qui seront examinées ultérieurement, nous pouvons nous borner ici à ne présenter que le premier aspect de l'assistance de ces agences.

Faute de sources appropriées, il ne nous est pas possible de donner la contribution en nature et en espèces de l'ensemble des organisations bénévoles intervenant dans l'assistance aux réfugiés en Afrique. Nous avons pu cependant disposer de données quant aux contributions d'un nombre appréciable d'entre elles, regroupées au sein du Conseil international des agences bénévoles, données qui nous fournissent des indications crédibles quant au problème qui nous préoccupe ici. En effet, dans la mesure où notre travail ne se rapporte pas expressément et exclusivement aux agences bénévoles, mais plutôt à un examen critique de leur action en matière d'assistance aux réfugiés dans la conjoncture africaine, ces données nous sont apparues suffisamment indicatives pour les fins que nous nous sommes proposées.

Ainsi, la contribution en espèces et en nature de vingt organisations co-opérant au sein du Conseil international des agences bénévoles a été estimée à plus de \$ 27,000.000 <sup>34</sup>. Cette évaluation portait sur les années 1952 à 1967. Le tableau ci-après donne les précisions requises quant à la ventilation de ce chiffre global.

Un effort particulier a été accompli par les agences bénévoles dans le domaine de l'éducation des réfugiés africains. En effet, le nombre de leurs

---

<sup>34</sup> Sauf indication contraire.

<sup>35</sup> Ce montant est approximatif car nous avons été amenés à convertir en dollars des Etats-Unis certaines participations données.

boursiers s'élevait au 1er janvier 1970 à plus de 4000 personnes <sup>36</sup>. A la même date, on estimait à 25.000 le nombre d'enfants réfugiés étudiant dans l'enseignement primaire à la charge du Conseil Oecuménique des églises et du secours catholique des Etats-Unis.

TABEAU IV

*Assistance financière et matérielle des organisations bénévoles aux réfugiés en Afrique \**  
(en dollars des Etats-Unis d'Amérique)

| Institution                                                                  | Montant          | Période                 |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------------|
| American Friends Service Committee                                           | 3,778.290        | 1959—1967               |
| Secours catholique des Etats-Unis                                            | 607.774,47       | 1955—1967               |
| Church World Service                                                         | 23.000           | 1964—1967               |
| CIMADE                                                                       | pas d'indication | 1. 1. 1966—20. 11. 1966 |
| CORSO                                                                        | 407.000          | 1958—1967               |
| Conseil danois pour les réfugiés                                             | 792.210          | 1965—1967               |
| Friends Service Council (Quakers)                                            | 70.998           | 1960—1962               |
| Fonds national pour la coopération au développement (Belgique)               | 98.000           | 1965—1967               |
| Service social international                                                 | sans indication  |                         |
| Commission du Secours international                                          | 20.375,39        | 1966—1967               |
| Fonds international d'échanges universitaires                                | 165.000          | 1961—1967               |
| Conférence internationale des étudiants                                      |                  |                         |
| Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge                                         | 18,493.200       | 1963—63                 |
| Fédération luthérienne mondiale                                              | 2,215.872        | 1964—1967               |
| Conseil norvégien pour les réfugiés                                          | 179.330          | 1964—1967               |
| Ockenden Venture (Grande-Bretagne)                                           | 26.400           | 1964—1967               |
| OXFAM (Grande-Bretagne)                                                      | 471.408 **       | 1964—1967               |
| Secours catholique de France                                                 | 53.063           | 1963—1967               |
| Alliance universelle des unions de jeunes Gens                               | 4.000            | 1964—1967               |
| Conférence de toutes les églises d'Afrique (Conseil oecuménique des églises) | 2,792.354        | 1964—1967               |
| Service universitaire mondial                                                | 2,679.263,25 *   | 1952—1967               |
| 50,789.638,11                                                                |                  |                         |

\* *Source*: Données fournies par les agences intéressées. *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés Africains*, doc. AFR/REF/CONF. 1967, N° 13.

\*\* Y compris la contribution au budget du HCR.

<sup>36</sup> *Lars-Gunnar Eriksson*: «Aide éducative fournie aux réfugiés africains par les agences bénévoles», Séminaire pour les correspondants nationaux du BPERA, Addis-Abéba, 27 avril — 2 mai 1970, doc. N° 7, pp. 6—12.

## CHAPITRE VI

### L'Organisation de l'Unité Africaine

#### SECTION I

### Un nouveau cadre juridique de protection des réfugiés en Afrique

#### 1. Portée et domaine d'application de la Convention de l'OUA

Outre les législations internes des différents Etats, le cadre de la protection juridique des réfugiés en Afrique se compose d'une série d'actes conventionnels comprenant :

- la Convention de juillet 1951 et le Protocole de janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés;
- la Convention de l'OUA sur le statut des réfugiés en Afrique;
- la Déclaration sur le problème de la subversion « faite par l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement, réunie lors de sa deuxième session ordinaire, tenue à Accra en octobre 1965;
- les accords bilatéraux passés entre Etats africains de refuge et d'origine.

La Convention de l'OUA a établi une liaison entre ces différentes sources du droit des réfugiés en Afrique. Aux termes de l'article XVII, points (2) et (3) de cette convention en effet, les Etats signataires s'engagent à appliquer les dispositions de la Convention de juillet 1951, et acceptent que l'accord régional africain soit « le complément efficace » de la Convention à vocation universelle.

Selon le paragraphe 5 du préambule, la décision des Etats de décourager la subversion doit se faire conformément à la Déclaration sur le problème de la subversion et la résolution sur le problème des réfugiés adoptée à Accra en 1965.

#### 2. Le résultat de plusieurs compromis

L'accord sur le contenu du terme « réfugié » ne s'est pas réalisé du jour au lendemain entre les nouveaux Etats africains. Les négociations ont suivi un processus lent de maturation en raison des épreuves qui ont secoué le continent au lendemain de leur accession à l'indépendance.

Parmi les plus pesantes, on peut retenir les difficultés se rapportant aux dissensions internes des Etats, et, sur le plan des rapports interétatiques, la recherche laborieuse de la construction de l'unité africaine. C'est seulement

après avoir tenté de surmonter ces obstacles et de mettre en place une institution régionale susceptible d'examiner le problème, que les Etats africains se sont penchés sur la notion et le terme de «réfugié».

Avant de retracer brièvement les étapes importantes de cette évolution il nous semble important de souligner l'effort accompli pour éviter les contradictions entre l'accord régional et la convention des Nations-Unies. Cette harmonisation entre les deux traités a également occupé une grande place dans les préoccupations des deux experts juridiques mis à la disposition de l'OUA par le HCR pour la circonstance.

C'est l'institution régionale, l'Organisation de l'unité africaine, qui a été choisie comme cadre d'examen du problème des réfugiés en Afrique <sup>1</sup>. Le Conseil des ministres de l'OUA, lors de sa deuxième session ordinaire tenue en février 1964 à Lagos, a confié cette tâche à une commission dénommée «Commission spéciale pour les problèmes des réfugiés en Afrique» et composée de dix Etats membres <sup>2</sup>. Celle-ci avait pour tâche:

- a) d'examiner le problème des réfugiés en Afrique, dans son ensemble et de formuler des recommandations au Conseil des ministres sur des solutions éventuelles;
- b) de rechercher les moyens d'assurer la protection des réfugiés dans les pays d'accueil.

L'une des premières constatations de la Commission spéciale portait sur le fait que la Convention de Genève de 1951, relative au statut des réfugiés, ne couvrait pas tous les aspects du problème des réfugiés en Afrique. Il s'avérait donc absolument nécessaire d'élaborer une convention tenant compte des caractères spécifiques de ce problème. Si cette proposition ne rencontra aucune difficulté particulière pour son adoption par le Conseil des ministres en juillet 1964 lors de sa troisième session ordinaire au Caire — qui confia à la Commission l'élaboration d'une telle convention — il n'en fut pas de même des différents projets présentés ultérieurement et qui furent rejetés pour «insuffisance».

Après examen du premier rapport de la Commission, la troisième session ordinaire du Conseil des ministres tenue au Caire, en juillet 1964, dans une de ses recommandations <sup>3</sup>, invita la

Commission «(6) à élaborer une convention couvrant tous les aspects du problème des réfugiés en Afrique; (7) demande au Secrétaire général administratif de faire parvenir

---

<sup>1</sup> OUA, doc. CM/Res. 19 (II), adoptée le 29 février 1964.

<sup>2</sup> Burundi, Cameroun, Ghana, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Soudan, Tanzanie, Zaïre.

<sup>3</sup> OUA, *Recommandations de la troisième session ordinaire du Conseil des ministres*, Le Caire (RAU), 17—21 juillet 1964, résol. CM 36 (III).

le projet de convention aux Etats membres pour commentaires et observations; (8) décide — par ailleurs — que le texte final du projet de convention soit soumis à l'appréciation du Conseil des ministres lors de sa quatrième session.»

A la suite d'un certain nombre de missions dans les Etats pour s'enquérir de la nature du problème sur le terrain, et après avoir élaboré un projet de convention lors de sa troisième réunion tenue à Kampala du 16 novembre au 7 décembre 1964, la Commission a présenté son rapport lors de la quatrième session ordinaire du Conseil des ministres qui recommande aux Etats de «l'étudier et de présenter des remarques avant le 15 juin 1965»<sup>4</sup>. La résolution CM 52 (IV), par ailleurs, a mis sur pied un Comité d'experts juridiques fournis par chacun des Etats membres de la Commission. Ce comité avait pour mission de se réunir avant le 30 juillet 1965, pour examiner et modifier le projet de convention en fonction des commentaires des Etats africains et soumettre ses conclusions à la cinquième session ordinaire du Conseil des ministres. Cependant seuls neuf Etats<sup>5</sup> avaient fait parvenir leurs commentaires au Secrétariat général de l'OUA en date du 15 juin 1965, ce qui n'empêcha pas le Comité d'experts de se réunir à Léopoldville\* du 8 au 14 juillet 1965. A l'issue de ses travaux, est né un nouveau projet qui, en raison des remarques pertinentes qu'il a soulevées, a retenu davantage notre attention.

Le projet de Léopoldville quoique considéré comme constituant un progrès sensible par rapport aux précédents, s'est heurté aux critiques de certains Etats qui finalement ont imposé sa révision. En effet, ce projet définissait le réfugié dans les mêmes termes que la Convention de juillet 1951, tout en passant sous silence certains droits fondamentaux — en particulier les droits sociaux — consacrés par cette dernière. D'autre part, des questions aussi importantes que l'extradition et l'expulsion de l'Etat d'asile n'étaient pas examinées dans ce projet.

En ce qui concerne le premier point, des gouvernements se sont étonnés de l'insistance que l'on mettait à leur faire signer un document dont la teneur était identique à celle de la Convention de juillet 1951, à laquelle ils étaient déjà parties. Dans la mesure où, estimaient-ils, un certain nombre d'Etats africains avaient déjà signé la Convention à caractère universel, il serait préférable d'encourager l'adhésion à celle-ci et, le cas échéant, d'y adjoindre un simple protocole couvrant les aspects particuliers du problème en Afrique — la subversion par exemple.

---

<sup>4</sup> OUA, *Recommandations de la quatrième session ordinaire du Conseil des ministres*, Nairobi (Kenya), 26 février au 9 mars 1965, résol. CM 52 (IV).

<sup>5</sup> Cameroun, Côte-d'Ivoire, Dahomey, Madagascar, Mali, République arabe d'Egypte, Sénégal, Tanzanie et Zambie.

\* Actuel Kinshara.

Pour ce qui est du second point, des Etats ont souligné la nécessité de ne pas élaborer un accord régional moins favorable aux réfugiés que la Convention universelle car la conséquence en serait l'établissement d'une discrimination entre les réfugiés en Afrique et ceux des autres parties du monde. Ceci, par ailleurs, n'allait pas manquer d'affaiblir la portée de la Convention universelle et, partant, de porter atteinte aux efforts nombreux faits partout dans le monde pour amener le droit international conventionnel à mieux couvrir le domaine des problèmes humanitaires.

Il fallut encore trois sessions au Conseil des ministres pour arriver à un consensus sur un texte à soumettre aux Chefs d'Etat et de gouvernement africains<sup>6</sup>. Après la cinquième session, l'attention des dirigeants africains s'est portée surtout sur la nécessité d'un accord qui, conformément à la résolution CM/88 du Conseil des ministres, adoptée en octobre 1966, tienne compte du caractère propre au problème des réfugiés en Afrique et qui soit «le complément régional efficace de la Convention des Nations-Unies de 1951 relative au statut des réfugiés»<sup>7</sup>.

En d'autres termes, il fallait un texte qui ne soit pas concurrent de la Convention internationale à caractère universel et qui ne considère que les caractères spécifiquement africains du problème des réfugiés. D'autre part, les Etats devaient également communiquer par écrit au Secrétariat général de l'OUA les commentaires et observations prévus par une résolution de la même instance sur la compatibilité des projets avec les dispositions de leurs ordres juridiques respectifs. Une telle procédure n'était pas de nature, à hâter l'élaboration d'un accord vu le grand nombre d'Etats membres de l'organisation régionale. Preuve en est que le texte définitif du projet ne devait être adopté par les Etats que le 10 septembre 1969, lors de l'Assemblée ordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement tenue à Addis-Abéba<sup>8</sup>.

Par ailleurs, le traité réserve l'application des diverses législations internes en matière d'octroi de l'asile (art. II (1) et (6), de pratique et de l'enseignement religieux (art. V), de propriété mobilière et immobilière (art. VII), du droit d'association (art. VIII) ou d'exercice des professions libérales (art. IX).

La Convention africaine est inséparable de ce cadre général et ne peut être considérée que par référence aux principes généraux de la Convention de juillet 1951 à vocation universelle. Elle est conçue comme un complément de

<sup>6</sup> *Commentaires des Etats membres sur le projet de Convention de l'OUA sur le statut des réfugiés en Afrique*. OUA, doc. CM/252/Add. 1, Conseil des ministres, 12e session ordinaire, Addis-Abéba, février 1969, pp. 1—4.

<sup>7</sup> *Projet de Convention sur le statut des réfugiés en Afrique révisé par le Secrétariat général*, OUA, doc. CM/143, annexe IV/Rev. 1, p. 1 «Note explicative».

<sup>8</sup> *Commentaires des Etats membres sur le projet de Convention de l'OUA sur le statut des réfugiés en Afrique*, op. cit., p. 3.

celle-ci. Sa raison d'être n'est donc pas de supplanter la Convention de juillet 1951 qui révélerait des signes de vieillesse ou de déclin, mais bien de donner aux réfugiés en Afrique la possibilité d'être efficacement protégés tout en tenant compte de leurs problèmes spécifiques et des réalités du continent africain.

Ceci explique pourquoi plusieurs de ses dispositions ont été inspirées par la ferme détermination d'entretenir des relations de complémentarité entre les deux instruments établis en vue d'une seule et même fin: la protection du réfugié. Ainsi, le dernier paragraphe du préambule déclare-t-il:

«l'efficacité des mesures préconisées par la présente Convention en vue de résoudre le problème des réfugiés en Afrique exige une collaboration étroite et continue entre l'Organisation de l'unité africaine et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés».

Ce souci d'harmonisation avec la convention de 1951 est encore souligné à l'article XVII lorsqu'il déclare:

«1. Les Etats membres collaborent avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

2. Conformément à la résolution (AHG/Rés. 26), les Etats membres appliqueront, sauf stipulations contraires de la présente Convention, les dispositions de la Convention des Nations Unies du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, sans se conformer à aucune date limite ou à aucune limitation géographique.

3. La présente Convention constituera pour l'Afrique le complément régional efficace de la Convention de 1951 des Nations Unies sur le statut des réfugiés.»

La différence de dénomination des deux n'est pas une simple question de vocabulaire, mais recouvre une limitation du champ d'application de la convention de l'OUA.

En effet, aux termes des articles XIX et XX, cette dernière n'est ouverte qu'à la signature des Etats membres de l'Organisation de l'Unité africaine<sup>9</sup>, et ne peut y adhérer qu'un «Etat africain indépendant, membre de l'Organisation de l'unité africaine»<sup>10</sup>.

### 3. Les objectifs, les voies et les moyens

La Convention de l'OUA relative au statut des réfugiés en Afrique indique dans son préambule, les préoccupations, les voies et les objectifs qui sont les siens.

Elle vise en particulier à amener les Etats africains à une coopération et une harmonisation de leurs politiques en matière de réfugiés ainsi qu'à assurer

---

<sup>9</sup> *Convention de l'OUA sur les aspects spécifiques des problèmes des réfugiés en Afrique*. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, doc. MHCR/131/69, art. XIX (1).

<sup>10</sup> *Id.*, art. XX.

la paix et la sécurité régionales par des solutions humanitaires aux problèmes des réfugiés.

Cependant, les stipulations du préambule sont encore plus précises quant à l'importance et à la place accordées à chacune de ces dispositions. Ces précisions sont d'une grande utilité pour la compréhension de l'esprit dans lequel les Etats africains se sont penchés sur le problème des réfugiés de la région. On y trouve en effet les seuls objectifs qui aient été définis sans ambiguïté et qui portent sur le désir de trouver les moyens de soulager les réfugiés de «leur misère et leur souffrance et de leur assurer une vie et un avenir meilleurs» <sup>11</sup>, de distinguer entre le réfugié et le fugitif et d'endiguer les activités subversives entreprises à partir de l'extérieur.

Ces objectifs sont simplement précédés ou accompagnés des considérations qui doivent guider les Etats membres dans la conduite de leur politique en matière de réfugiés. En d'autres termes, dans leur volonté de tarir «la source de discorde» que constitue le problème des réfugiés, d'établir une distinction entre un réfugié qui cherche à se faire une vie normale et paisible et une personne qui prend la fuite de son pays en vue d'y fomenter la subversion «à partir de l'extérieur», et enfin de faire «en sorte que les activités de tels éléments subversifs soient découragées» <sup>12</sup>, les gouvernements africains s'accordent non seulement sur la nécessité d'une considération «essentiellement humanitaire» <sup>13</sup>, mais aussi sur celle de se solidariser avec tout Etat membre qui se trouverait dans l'impossibilité matérielle d'accueillir ou d'assister des réfugiés. Ils s'engagent en outre, «dans un esprit de solidarité africaine et de coopération internationale» à prendre les mesures nécessaires pour soulager de réfugié de son fardeau <sup>14</sup>.

L'ensemble de cette action s'explique par la prise de conscience «des problèmes des réfugiés qui constituent une source de discorde entre de nombreux Etats membres» <sup>15</sup>, et ... «l'inquiétude générale devant le nombre sans cesse croissant des réfugiés en Afrique».

#### **4. Le «réfugié» aux termes de l'article I de la Convention africaine**

Outre le fait que la convention de l'OUA confère des droits et impose des obligations aux réfugiés, elle établit également des données normatives comportant une définition du terme «réfugié» et une approche du droit d'asile.

---

<sup>11</sup> Convention de l'OUA, *op. cit.*, préambule.

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ibid.*, art. II (4).

<sup>15</sup> Convention de l'OUA, *op. cit.*, préambule.

Les conditions, déterminées dans l'article I (1) de la Convention de l'OUA pour qualifier un individu au titre de réfugié, sont, sur plusieurs points semblables à celles de la Convention de Genève de 1951.

Le texte de l'OUA, adopté le 10 septembre 1969 à Addis-Abéba, établit en effet que:

«le terme réfugié s'applique à toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner»<sup>16</sup>.

C'est, mot à mot, la reproduction du texte de l'article I (2) de la Convention du 28 juillet 1951. Si la notion de «réfugié statutaire» et les restrictions géographiques et périodiques ont disparu, celles de «crainte justifiée», de «persécution» et de situation hors du pays dont l'intéressé «a la nationalité» ou du pays de «sa résidence habituelle» constituent, là également, les critères clés de la qualification.

Cependant, les gouvernements africains n'ont pas jugé devoir retenir une disposition importante de la Convention de juillet 1951 et qui veut que le réfugié justifie sa crainte de ne vouloir ou ne pouvoir retourner dans son pays d'origine<sup>17</sup>. Il s'agit là d'une considération importante qui, si elle avait été retenue par les plénipotentiaires africains, aurait considérablement accru les difficultés de la procédure d'éligibilité des réfugiés dans cette partie du monde. En effet, surtout pour la grande masse des réfugiés ruraux africains, il eut été particulièrement difficile d'établir matériellement la preuve justifiant leur crainte.

Par ailleurs, les clauses de perte et d'exclusion du statut de réfugié sont plus restrictives dans la Convention africaine que celles contenues dans la Convention internationale. Pour ce qui est des clauses d'exclusion du statut de réfugié, les Etats africains ont ajouté à celles contenues dans la Convention de Genève, une clause d'exclusion additionnelle permettant de refuser la qualité de réfugié à toute personne dont on a de sérieuses raisons de penser

---

<sup>16</sup> *Convention de l'OUA sur les aspects spécifiques des problèmes des réfugiés en Afrique*; Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, doc. HCR/131/69, p. 2.

<sup>17</sup> *Convention relative au statut des réfugiés*, art. 1er, A, 2<sup>o</sup>, dernier alinéa: «Ne sera pas considéré comme privée de la protection du pays dont elle a la nationalité, toute personne qui, sans raison valable fondée sur une crainte justifiée, ne s'est pas réclamée de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité.»

«qu'elle s'est rendue coupable d'agissements contraires aux objectifs et aux principes de l'Organisation de l'unité africaine»<sup>18</sup>.

Quant aux clauses de perte de la qualité de réfugié, les exigences supplémentaires sont plus nombreuses et plus sévères encore. L'accord régional africain, en effet, a envisagé de retirer le bénéfice de la qualité de réfugié à toute personne qui aura

«enfreint les buts poursuivis» par elle (art. I.3 g)), et à toute autre qui aura «commis un crime grave de caractère non politique en dehors du pays d'accueil après y avoir été admise comme réfugié» (art. I.3 f)).

Lorsque l'on a en mémoire le fait qu'ils interviennent dans un instrument qui se veut «complémentaire» de la Convention internationale, force est de reconnaître que ces nouveaux éléments surtout ceux contenus dans l'article I.3 f)), ont leur importance et constituent des normes juridiques ne recouvrant nullement celles de la Convention de Genève. Cependant, qu'il nous suffise ici de les relever, car nous aurons l'occasion d'y revenir plus loin, dans l'appréciation critique de cet instrument.

## 5. Les droits conférés et les obligations imposées par la Convention de l'OUA

Aux dires mêmes de ses auteurs, la Convention de l'OUA n'a pas l'ambition d'offrir un cadre complet et suffisant pour assurer à elle seule tous les degrés de protection dont un réfugié pourrait avoir besoin. A cet égard, les longs travaux préparatoires comme de nombreuses références à la convention de Genève dans le texte définitif sont assez éloquents.

En effet, les Etats parties à la Convention africaine déclarent sans ambage dans le préambule leur conviction que «l'efficacité des mesures préconisées exige une collaboration étroite et continue entre l'Organisation de l'unité africaine et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés»<sup>19</sup>.

Cette déclaration corrobore celle contenue dans l'article XVII, notamment au point (3) qui stipule que la Convention africaine «constituera pour l'Afrique le complément régional de la Convention de 1951 des Nations Unies sur le statut des réfugiés».

Ainsi, il apparaît que l'instrument juridique africain est essentiellement fondé sur des préoccupations d'ordre purement régional incorporant les grands principes contenus dans la Convention à vocation universelle. Certains de

---

<sup>18</sup> *Convention de l'OUA sur les aspects spécifiques des problèmes des réfugiés en Afrique*; Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, doc. HCR/131/69, p. 3.

<sup>19</sup> *Convention de l'OUA, op. cit.*, paragr. 8.

ceux-ci sont purement et simplement reproduits à côté d'innovations telles que l'article II sur l'asile. Dans cet amalgame, il nous semble que le facteur dominant reste une recherche d'un équilibre entre trois éléments: les droits des réfugiés, leurs devoirs et les obligations des Etats africains au regard de la paix et de la sécurité régionales, ces deux derniers éléments étant affirmés et soutenus avec une insistance particulière.

Dans le préambule, le seul point sur lequel les gouvernements africains proclament leur volonté avec détermination est celui de décourager les activités subversives <sup>20</sup>. Alors que, par ailleurs, ils se disent simplement «conscients» de tel ou tel facteur, «désireux» d'oeuvrer dans telle voie ou encore «considèrent» tel fait sur ce problème, ils se déclarent ici «décidés» à agir.

Aux termes des dispositions sur la perte de la qualité de réfugié, une personne peut se voir retirer le bénéfice de la Convention africaine si «elle a commis un crime grave de caractère non politique en dehors du pays d'accueil après y avoir été admise» <sup>21</sup>; si elle a «enfreint» les buts poursuivis par la présente Convention <sup>22</sup>, ou encore si elle «s'est rendue coupable d'agissements contraires aux objectifs et aux principes de l'Organisation de l'unité africaine» <sup>23</sup>.

L'article II.6, consacré au droit d'asile, impose au réfugié de se soumettre aux lois et règlements en vigueur dans le pays hôte et précise qu'il «doit en outre s'abstenir de tous agissements subversifs dirigés contre un Etat quelconque» <sup>24</sup>.

Comme si ses auteurs craignaient de ne pas être suffisamment explicites, ils reviennent encore une fois sur ce point dans l'article III, intitulé «Interdiction de toute activité subversive» en faisant prendre aux Etats membres l'engagement d'interdire aux réfugiés accueillis sur leur territoire toute attaque quelqu'en soit le moyen: presse, radiodiffusion, force armée ou «toutes autres activités qui soient de nature à faire naître une tension entre Etats membres».

## 6. Le droit d'asile

L'article II de la Convention de l'OUA constitue le premier texte légal régional sur le droit d'asile en Afrique.

---

<sup>20</sup> Convention OUA, *op. cit.*, paragr. 5.

<sup>21</sup> *Id.*, art. I, f.

<sup>22</sup> *Ibid.*, art. I, g.

<sup>23</sup> *Ibid.*, art. I, clauses d'exclusion c).

<sup>24</sup> *Quid.*, La République sud-africaine. Nous reviendrons plus loin (p. 146) sur certaines implications d'un tel article.

Les auteurs de cet article très dépouillé ont essayé, en six points, d'accorder aux individus en Afrique le bénéfice des droits essentiels en matière d'asile ainsi que de donner à cette disposition un cachet régional et spécifique.

Sans être aussi exhaustif que les autres instruments régionaux précités en matière d'asile, cet article consacre cependant les principes fondamentaux de ce droit. Ainsi, les points (3) et (5) établissent, sans détour, le principe du non-refoulement lorsqu'ils déclarent:

«nul ne peut être soumis par un Etat membre à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière, le refoulement ou l'expulsion qui l'obligerait à retourner ou à demeurer dans un territoire où sa vie, sa liberté seraient menacées pour les raisons déterminées dans l'article I, paragraphe 1» <sup>25</sup>.

Ces raisons se rapportent à la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social donné ou les opinions politiques de l'individu. L'absence d'une autorisation de résidence ne peut être invoquée pour refouler l'intéressé. Dans ce cas, il

«devra être admis temporairement dans le premier pays d'asile où il s'est trouvé comme réfugié, en attendant les dispositions à prendre pour sa réinstallation...» <sup>26</sup>.

Cette attitude est considérée comme constituant «un acte pacifique et humanitaire» <sup>27</sup>, et non comme un acte «inamical».

Tout en insistant sur les obligations auxquelles sont astreints les bénéficiaires du droit d'asile au regard de la législation et des institutions du pays hôte (point 6), cet article s'est encore attaché à instituer le principe d'une responsabilité collective et d'une solidarité des Etats africains devant certaines situations dans lesquelles des Etats de refuge seraient confrontés avec des difficultés d'ordre matériel les empêchant d'accueillir ou d'assister des réfugiés.

Il nous semble encore important de mentionner, d'une part, le caractère impératif donné au principe du non-refoulement et, d'autre part, l'insistance sur les obligations des bénéficiaires de l'asile dans le pays d'accueil.

Il y a lieu, enfin de remarquer que la convention africaine exerce sur les législations internes des Etats qui y ont adhérés une influence considérable dès lors qu'elle leur impose d'instituer en faveur des réfugiés un statut pour le moins aussi favorable que celui qui est accordé à ces derniers par la convention régionale.

---

<sup>25</sup> Convention de l'OUA, *op. cit.*, art. II, point 3.

<sup>26</sup> *Id.*, art. II, point 5.

<sup>27</sup> *Ibid.*, point 2.

## SECTION II

# Le bureau de l'OUA pour le placement et l'éducation des réfugiés

### 1. La mission du Bureau

L'action collective des Etats africains ne s'arrête pas à la seule création d'un cadre institutionnel de protection des réfugiés dans cette région. Concrètement, cette action ne s'arrête pas non plus à la seule recherche de formules permettant l'intégration de la grande masse des réfugiés dans le secteur rural. On a également essayé de prendre en considération les sérieux problèmes que pose le petit groupe de réfugiés installés dans les zones urbaines, points névralgiques pour la plupart des nouveaux Etats en butte à l'exode rural, à la rapide croissance démographique des cités et au nombre de plus en plus important de chômeurs dans ces dernières.

Des raisons de sécurité encore, imposaient un encadrement et une prise en charge adéquats de cette minorité de cadres, intellectuels, commis, etc., rapidement portés à la revendication et à l'action politique. Enfin, des considérations d'ordre économique sont venues renforcer ce penchant. En effet, la pénurie de cadres sévissant dans la plupart des Etats africains, astreints à l'importation d'une main-d'oeuvre qualifiée et coûteuse, indiquait la nécessité de ne pas gaspiller les possibilités que le réservoir, constitué par les réfugiés urbains, était susceptible d'offrir.

C'est dans ces perspectives que la Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains a recommandé l'institution d'un système administratif chargé d'aider les réfugiés urbains dans leur installation afin d'augmenter leurs chances d'emploi et de formation.

En effet, ce problème a constitué la préoccupation essentielle de la recommandation X <sup>28</sup>, qui demandait aux Etats membres de l'OUA d'assurer la prise en charge de l'éducation primaire, secondaire et supérieure des réfugiés, leur formation professionnelle et leur placement dans un emploi. Trois principes directeurs devaient guider cette action.

— D'abord, le bien-être des réfugiés conformément à  
«la Déclaration universelle des droits de l'Homme et la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés» <sup>29</sup>;

---

<sup>28</sup> Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains, recommandation X: «Education et formation, ainsi que placement et besoins en main-d'oeuvre des réfugiés en Afrique».

<sup>29</sup> *Id.*, premier «considérant»; «Dans le domaine de l'éducation et de la formation», point 11.

- ensuite le principe de l'unité africaine; car, estiment les auteurs de cette recommandation,  
«L'un des buts de l'enseignement et de la formation dispensés aux réfugiés ... doit être de les préparer à contribuer activement à la réalisation des idéaux et objectifs de l'unité africaine» <sup>30</sup>;
- enfin, et surtout, l'on attend de cette action une contribution positive des réfugiés au développement économique des pays d'asile <sup>31</sup>. Dans ce sens, l'accent devra être mis «sur l'enseignement professionnel et technique» <sup>32</sup> qui constitue un grand besoin de ces Etats aujourd'hui». Le Bureau a été choisi pour mener à bien une telle tâche dans «un esprit d'unité africaine et pour des raisons humanitaires» <sup>33</sup>.

## 2. Ses fonctions

Le Bureau s'est vu assigner la tâche de favoriser la réinstallation des réfugiés, de leur procurer un emploi, et celle de chercher et fournir des renseignements sur les possibilités d'emploi, d'enseignement et de formation professionnelle en Afrique essentiellement.

Il intervient directement auprès des gouvernements africains en vue d'obtenir leur assistance et les renseignements susceptibles de favoriser le placement et l'éducation des réfugiés. Le Bureau entretient des rapports suivis avec diverses organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, en particulier celles participant aux travaux du Comité consultatif et permanent. Le chef du Bureau, s'il le juge nécessaire à la bonne marche de ses activités, et dans la mesure où cela est compatible avec la politique générale de l'OUA, peut solliciter le concours de ces différentes organisations.

Dans le cadre de ses activités, le Bureau suit le développement et la mise en oeuvre de la Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique.

Par ailleurs, le Bureau peut remplir les fonctions de médiateur et d'intermédiaire dans la mise sur pied d'opérations de rapatriement librement consenti. Il assure, enfin, le secrétariat du Comité consultatif et du Comité permanent.

---

<sup>30</sup> «*Dans le domaine de l'éducation et de la formation*», point 3.

<sup>31</sup> Recommandation X, *op. cit.* deuxième considérant.

<sup>32</sup> «*Dans le domaine de l'éducation et de la formation*», *op. cit.*, point 6.

<sup>33</sup> Recommandation XI.

### 3. Structures et fonctionnement

Le Bureau est un organe subsidiaire de l'OUA, placé sous l'autorité du Secrétaire général adjoint chargé des Affaires politiques et sous la direction effective d'un chef, haut fonctionnaire de l'OUA.

Initialement, la Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains avait, en 1967, doté le Bureau d'un comité consultatif et d'un comité permanent. En 1971, on a procédé à la fusion de ces deux organes au sein d'un Comité de coordination. Siègent dans ce comité, des représentants: de l'OUA, de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, d'Institutions spécialisées, ainsi que ceux des Agences bénévoles coopérant avec le Bureau.

Le Comité de coordination est chargé en particulier de définir la politique générale du Bureau, d'établir des échanges de vues et d'informations sur les programmes des organisations travaillant dans le domaine de l'assistance aux réfugiés, d'harmoniser ces programmes, d'aider le Bureau à se procurer les moyens financiers indispensables à sa bonne marche en essayant de susciter et d'éveiller l'intérêt de la communauté internationale pour ses activités. Le Comité consultatif examine, approuve ou non, les rapports financiers et le budget du Bureau.

Le Comité, sur l'initiative de son secrétaire (le chef du Bureau), se réunit en sessions ordinaires «au moins deux fois par an (si possible en juin et décembre)»<sup>34</sup>. Et, à la demande de la moitié au moins de ses membres, il peut tenir des sessions extraordinaires. Les réunions ont lieu à huis clos et les décisions y sont «prises par consensus»<sup>35</sup>.

#### *Les Correspondants du Bureau*

Désignés par le Bureau en accord avec le gouvernement où ils exercent leurs activités, «les correspondants» sont les représentants locaux du Bureau. Leurs tâches consistent à:

#### a) étudier les moyens les plus appropriés pour

«traduire dans les faits les objectifs du Bureau de l'OUA à la lumière des conditions locales». Il s'agit de favoriser la réinstallation des réfugiés, leur procurer un emploi, de rassembler et de fournir des renseignements sur les possibilités d'enseignement, de formation professionnelle et d'emploi en Afrique<sup>36</sup>;

---

<sup>34</sup> Bureau de l'OUA pour le placement et l'éducation des réfugiés africains: «*Règlement intérieur, composition et rôle du Comité de coordination*», art. 6.

<sup>35</sup> *Id.*, art. 12.

<sup>36</sup> Bureau pour le placement et l'éducation des réfugiés africains. Séminaire pour les correspondants nationaux et réunion du Comité consultatif, Addis-Abéba, 27 avril à 2 mai 1970: «*Le rôle du Correspondant — l'institution des comités locaux*», doc. N° 2, p. 27.

b) établir des liens entre le secrétariat du Bureau à Addis-Abéba, d'une part, le gouvernement de l'Etat d'accueil, les organisations internationales ainsi que les Agences bénévoles s'intéressant aux problèmes des réfugiés en Afrique, d'autre part. Le Correspondant se charge des démarches afférentes aux visas d'entrée et de sortie, aux titres de voyage, et s'occupe du rapatriement librement consenti des réfugiés. Il s'efforce de placer ces derniers localement dans les établissements indiqués, tient à jour les offres d'emplois et d'études dans son pays, met en place et anime «le Comité local pour les réfugiés», fait un rapport périodique (mensuel) sur ses activités ainsi que sur les décisions du comité local.

Le secrétariat du Bureau communique en principe avec le Correspondant par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères, à défaut d'une telle procédure, une copie de chaque courrier adressé au Correspondant est répercutée systématiquement sur ce département ministériel. A la fin de l'année 1970, le Bureau comptait des Correspondants dans une vingtaine d'Etats africains.

— *Les comités pour les réfugiés*

Ces comités, désignés par le secrétariat du Bureau ou créés par le Correspondant, ont pour tâche d'appuyer et de soutenir ce dernier dans l'exercice de ses fonctions. Ils l'assistent matériellement (bourses, placements, voyages, etc. . . ) et techniquement (expérience de ses membres en matière d'aide aux réfugiés). Dans certains cas, les comités servent de liaison entre les autorités locales et les institutions oeuvrant en faveur des réfugiés dans le pays.

Les structures et le fonctionnement des comités varient d'un pays à l'autre; suivant les conditions locales, chaque comité établit ses propres méthodes de travail. Peuvent participer aux comités, aussi bien les institutions que les individus intéressés aux problèmes des réfugiés et, cela, à titre privé ou officiel. Périodiquement, chaque comité tient des réunions dont les comptes-rendus sont communiqués au secrétariat du Bureau.

#### **4. Les principes directeurs et les domaines prioritaires retenus pour le Bureau en matière d'éducation**

Le rapport de la réunion du groupe de travail sur la main-d'oeuvre et l'apprentissage de la CEA, tenue à Lagos (Nigeria) en février 1967, déclare que:

«Les participants ont exprimé l'avis que, pour utiles que soient les études et la formation à l'étranger quand il s'agit d'acquérir des connaissances et de se perfectionner dans des domaines au sujet desquels l'enseignement local est encore insuffisant ou inexistant, elles n'en engendraient pas moins de nombreux problèmes: le non-retour des

étudiants les plus doués; la nécessité de fixer des critères appropriés pour établir les équivalences des diplômes; enfin, le risque pour les diplômés qui rentrent de l'étranger de ne pas trouver la place à laquelle ils peuvent prétendre dans l'économie... Pour pouvoir garder plus facilement le contact avec les nationaux qui font des études à l'étranger et les absorber plus facilement sur le marché national de l'emploi, il faut, d'une part, n'avoir recours aux études à l'extérieur et aux bourses accordées par des pays étrangers que lorsqu'il s'agit de combler les lacunes de l'enseignement local et, d'autre part, coordonner judicieusement l'enseignement offert à l'étranger avec celui qui est disponible sur place.»

En d'autres termes, la formation de l'étudiant réfugié doit être assurée en Afrique, dans la mesure du possible, pour deux raisons essentielles: d'une part, les moyens sont plus avantageux; et d'autre part la finalité même de ces études commande une telle politique dans la mesure où les intéressés seront mieux informés de la situation qui les attend et tenus au courant des réalités du milieu dans lequel ils seront appelés à vivre et servir.

Cependant, pour indiquer que les études à l'étranger n'ont pas été écartées sans motivations fondées, on a pris soin d'indiquer l'existence de domaines où ces études doivent être encouragées. Il s'agit de celles requérant

«des connaissances spéciales indispensables à l'exécution de programmes de développement, à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé, conformément à l'échelle de priorités existant sur le plan national» <sup>37</sup>.

Les domaines suggérés par la Conférence sont les suivants:

- «a) le développement de l'agriculture, y compris la sylviculture et la pêche;
- b) l'enseignement: formation des instituteurs, assistants et planification de l'enseignement;
- c) développement industriel: architecture et travaux publics;
- d) économie monétaire et fiscale;
- e) ressources naturelles;
- f) administration publique et privée;
- g) science et technologie;
- h) affaires sociales: santé publique et sécurité sociale;
- i) commerce et développement;
- j) transport et télécommunications;
- k) divers: planification du développement et notamment de la main-d'oeuvre».

En ce qui concerne l'enseignement du niveau moyen, la Conférence a estimé qu'il devrait être dispensé aux réfugiés, encouragé et développé dans

---

<sup>37</sup> Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains: *Situation de la main-d'oeuvre en Afrique, ses rapports avec les réfugiés instruits*, doc. AFR/REF/Conf. 1967, N° 12, p. 4.

les institutions africaines de préférence. Les objectifs visés par de telles options sont de trois ordres:

- une telle politique des gouvernements et des organisations internationales intéressées aux problèmes des réfugiés en Afrique doit permettre de renforcer les moyens d'enseignement existant sur ce continent, et d'en faire bénéficier les réfugiés.
- Ces options visent, par ailleurs, à maintenir la priorité accordée à l'enseignement technique, cela conformément aux exigences actuelles des plans de développement des Etats africains.
- Il s'agit, enfin, d'offrir, dans le cadre de cette politique, aux réfugiés ayant reçu une formation dans des domaines non prioritaires, la possibilité d'une reconversion ou d'un recyclage qui leur permette de s'orienter vers les emplois pour lesquels l'offre est forte.

## **5. Les activités du Bureau**

Le siège du Bureau à Addis-Abéba reçoit les informations en provenance de trois grandes sources qui sont:

1. Les Etats membres de l'OUA, qui lui communiquent les informations sur:

- a) le nombre, la situation, l'état civil des réfugiés sur leur territoire et les législations auxquelles ceux-ci sont soumis;
- b) les besoins de l'économie nationale en matière de main-d'oeuvre, les possibilités de placement des réfugiés et les indications des secteurs et besoins prioritaires.

2. Les organisations internationales gouvernementales et les institutions bénévoles, qui le tiennent au fait de leurs activités et projets dans le domaine des réfugiés en Afrique.

3. Et les Correspondants, qui agissent pour le compte du Bureau dans différents Etats africains, ou tout autre foyer susceptible de constituer un centre d'information sur les activités du Bureau.

Périodiquement, des délégations parcourent les Etats africains en vue de mettre au point les modalités des rapports du Bureau avec les autorités de ces différents pays, conformément aux résolutions des instances de l'OUA. Sur la base des données ainsi recueillies, le Bureau a établi:

- un «pool» de main-d'oeuvre centralisant les dossiers détaillés sur les réfugiés qualifiés en instance d'une réinstallation temporaire ou permanente. Ce pool est destiné à recevoir les vacances d'emploi communiquées par

les Etats et à servir à ces derniers de réservoir pour le recrutement d'un personnel qualifié;

- un fichier des réfugiés poursuivant des études dans des établissements d'enseignement en Afrique ou ailleurs, avec des précisions sur les études poursuivies, ainsi que les professions auxquelles ils se destinent;
- un répertoire des établissements secondaires, techniques et universitaires fonctionnant en Afrique, avec des précisions sur:
  - a) les disciplines enseignées et les conditions d'admission;
  - b) le nombre ou la proportion de réfugiés susceptibles d'y être admis chaque année, par discipline, avec ou sans bourse;
  - c) les conditions d'octroi éventuel de bourses par les établissements intéressés ou par le gouvernement;
- un programme de bourses d'études et de formation professionnelle qu'il se propose d'alimenter avec la participation des organisations nationales, internationales, gouvernementales et non gouvernementales;
- un fichier d'offres d'emploi, groupées par pays donateurs;
- un autre fichier des réfugiés recensés par pays d'asile, puis par profession.

Le Bureau enregistrait encore, en mai 1970, 161 demandes d'emploi de réfugiés originaires de 13 pays dont <sup>38</sup>:

|                |    |
|----------------|----|
| Afrique du Sud | 43 |
| Angola         | 5  |
| Cameroun       | 1  |
| Guinée-Bissao  | 1  |
| Malawi         | 3  |
| Mozambique     | 4  |
| Namibie        | 5  |
| Rhodésie       | 42 |
| Zanzibar       | 2  |

A côté de ces demandes d'emploi, 36 demandes d'inscription dans un établissement d'enseignement attendaient.

Au début de l'année 1971, les services du Bureau enregistraient 192 offres d'emploi faites par 14 Etats africains. La quasi-totalité des emplois offerts concernait les postes pour le corps enseignant ou encore le corps médical (médecins surtout) <sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Bâ, *Mohammed Lamine*, *op. cit.*

<sup>39</sup> OUA: Bureau pour le placement et l'éducation des réfugiés africains: «*Rapport sur les activités du Bureau*» présenté à la réunion du Conseil consultatif, Addis-Abéba, 18—19 janvier 1971, doc. N° 1.

Le tableau VI ci-après nous éclaire d'un point de vue quantitatif sur le nombre de réfugiés pour qui le Bureau, depuis sa création, a trouvé, soit un emploi, soit une place dans un établissement d'enseignement.

TABLEAU VI

*Réfugiés placés dans un emploi retribué ou dans un établissement scolaire*  
(primaire, secondaire, technique ou supérieur) \*

|                                                     |                           |
|-----------------------------------------------------|---------------------------|
| Botswana . . . . .                                  | 8                         |
| Burundi . . . . .                                   | 140                       |
| Congo-Brazzaville . . . . .                         | 14                        |
| Ethiopie . . . . .                                  | 3 dont 1 éducation        |
| Guinée équatoriale . . . . .                        | 1                         |
| Haute-Volta . . . . .                               | 2                         |
| Lesotho . . . . .                                   | 1                         |
| Mali . . . . .                                      | 2                         |
| Mauritanie . . . . .                                | 5                         |
| Ouganda (2 familles de 10 personnes) . . . . .      | 2 réinstallations rurales |
| Zaïre . . . . .                                     | 9 éducations              |
| R. C. A. . . . .                                    | 179 dont 10 éducations    |
| Sénégal . . . . .                                   | 146                       |
| Université de Nairobi . . . . .                     | 1 éducation               |
| Université de Dakar . . . . .                       | 8 éducations              |
| Université de Lusaka . . . . .                      | 1 éducation               |
| Ecoles techniques . . . . .                         | 43 éducations             |
| Ecoles secondaires . . . . .                        | 19 éducations             |
| Placés dans un emploi retribué . . . . .            | 499                       |
| Placés dans un établissement scolaire . . . . .     | 102                       |
| Employés dans travaux agricoles en R. C. A. . . . . | 72                        |

\* *Source*: OUA, Bureau pour le placement, l'éducation des réfugiés africains: Séminaire pour les correspondants nationaux et réunion du Comité consultatif, Addis-Abéba, 27 avril — 2 mai 1970, doc. N° 1, p. 1.

## 6. Le budget du Bureau

Le budget du Bureau est alimenté par trois grandes sources: la contribution des Etats membres de l'OUA, celle des organisations internationales gouvernementales et celle des institutions bénévoles de toutes origines et de toutes confessions.

En raison de cette diversité des sources de financement de ses activités, afin de ménager les critiques et appréhensions éventuelles susceptibles de venir d'une certaine catégorie de bailleurs de fonds, mais aussi dans un souci de clarté dans la gestion, le budget du Bureau et sa comptabilité sont tenus séparément de celui du Secrétariat de l'OUA.

Ce budget comprend deux grands chapitres: celui des changes de fonctionnement, d'une part, et celui des activités opérationnelles, de l'autre. Le premier se rapporte aux frais administratifs encourus au siège du Bureau (personnel, matériel), et qui sont dans leur quasi-totalité à la charge des Etats membres de l'OUA. Le chapitre des dépenses opérationnelles couvre quatre grands postes: les Correspondants du Bureau, les missions, le Fonds complémentaire pour l'enseignement et la formation en Afrique, enfin, le Fonds complémentaire pour la réinstallation et l'emploi.

Les sommes destinées aux Correspondants servent à couvrir leurs frais de secrétariat, de communication et de transport; et les frais de missions couvrent les déplacements des fonctionnaires du Bureau, soit pour procéder à l'établissement de comités locaux, soit pour régler certains problèmes épineux d'emploi ou de formation.

Le Fonds complémentaire pour la formation et l'enseignement est destiné à couvrir certains frais pour lesquels il n'est trouvé aucune autre source de financement disponible, à savoir:

- transport de réfugiés boursiers du pays d'asile à celui d'études lorsque ces frais ne sont pris en charge ni par le gouvernement ou l'organisme donateur, ni par aucune autre source de financement;
- frais de subsistance des réfugiés boursiers durant la période précédant leur admission effective dans leurs établissements;
- dans certains cas exceptionnels, offre de bourses, transitoirement en attendant la prise en charge par un organisme spécialisé en la matière.

Dans la période précédant leur réinstallation effective, les réfugiés connaissent souvent des conditions difficiles. Le Fonds complémentaire pour la réinstallation et l'emploi sert à parer celles-ci.

Pour l'année 1971, le budget retenu pour ces différents chapitres s'élevait à \$ 144.793 <sup>40</sup>, la ventilation des dépenses se présentant comme suit:

|                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| — Fonctionnement du secrétariat du siège . . . . .                                             | \$ 65.793  |
| — Missions . . . . .                                                                           | \$ 13.000  |
| — Correspondants . . . . .                                                                     | \$ 36.000  |
| — Réinstallation (Fonds complémentaire pour la réinstallation et l'emploi) . . . . .           | \$ 20.000  |
| — Enseignement (Fonds complémentaire pour l'enseignement et la formation en Afrique) . . . . . | \$ 10.000  |
|                                                                                                | \$ 144.793 |

---

<sup>40</sup> OUA, Bureau pour le placement et l'éducation des réfugiés africains: *Projet de budget pour l'exercice 1971*, Présenté à la réunion du Conseil consultatif du Bureau, Addis-Abéba, 18—19 janvier 1971, doc. N° 6.

### SECTION III

## La coopération entre l'OUA et les organisations internationales en faveur des réfugiés africains

### 1. Un cadre d'action précis et coopératif

Ni la conception, ni la mise en oeuvre de l'ensemble des actions examinées ne relève de la seule initiative des Etats africains. Ces derniers d'ailleurs, tout en s'efforçant de chercher des solutions aux problèmes spécifiques posés dans leur région en matière de réfugiés, ont délibérément élargi le cadre de ces recherches aux dimensions plus vastes de la communauté internationale.

L'Organisation africaine n'a pas essayé d'accaparer, monopoliser et endosser seule au niveau régional le poids de la solution aux problèmes des réfugiés en Afrique. Elle a pratiqué une politique pragmatique en acceptant d'abord sa responsabilité, puis en cherchant les voies et les moyens d'assumer celle-ci.

Une telle politique visait deux objectifs: en premier lieu, amener l'Organisation à assumer un rôle qui lui était dévolu sur le plan régional aux termes de la Charte des Nations Unies et de celle de l'OUA; en second lieu, faire bénéficier les réfugiés africains non seulement des avantages résultant d'un élargissement du champ d'investigation des possibilités d'assistance matérielle, mais également de l'expérience acquise dans ce domaine dans d'autres parties du monde.

La plupart des résolutions des instances de l'OUA ainsi que la politique suivie par son Secrétariat à l'égard des organisations internationales gouvernementales comme non gouvernementales, témoignent de cette volonté et de cette attitude. En effet, c'est par une résolution adoptée le 12 février 1964 <sup>41</sup>, lors de la deuxième session ordinaire du Conseil des ministres de l'OUA, tenue à Lagos, et portant création de la Commission spéciale pour les réfugiés, que les Etats africains se sont engagés à rechercher ensemble des solutions aux problèmes des réfugiés de la région. Cette décision, souligne le Secrétariat de l'Organisation africaine, a «été dictée par le fait que la Convention universelle de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ne couvrait pas tous les aspects des problèmes des réfugiés en Afrique» <sup>42</sup>.

Par ailleurs, dans le mandat confié à la commission spéciale, une autre résolution <sup>43</sup> précise que le souhait du Conseil des ministres est de voir l'instru-

<sup>41</sup> OUA, résol. CM/Rés. 19 (II), Conseil des ministres, *deuxième session ordinaire*, Lagos (Nigeria), 12 février 1964.

<sup>42</sup> *Commentaires des Etats-membres sur le projet de Convention de l'OUA sur le statut des réfugiés en Afrique*, OUA, doc. CM/252/Add. 1, p. 1.

<sup>43</sup> OUA, résol. CM/Rés. 88, Conseil des ministres, *deuxième session ordinaire*, *id.*

ment africain élaboré régir « les aspects spécifiques des problèmes des réfugiés en Afrique et qu'il devienne le complément régional efficace de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés ».

A la quatrième session ordinaire du Conseil des ministres de l'OUA, tenue à Nairobi (Kenya) du 26 février au 9 mars 1965, il est demandé <sup>44</sup>, entre autres, au Secrétaire général de « continuer à suivre l'évolution de la situation des réfugiés en Afrique, en étroite liaison avec la commission compétente de l'OUA et les Nations Unies... ». Et, plus loin, « mandate les Etats africains membres du Comité exécutif du HCR, afin d'attirer l'attention de ce dernier, lors de sa réunion de mai 1965 à Genève, sur le cas des réfugiés africains, et lui demander d'apporter son soutien aux efforts du Haut Commissaire en lui fournissant les moyens lui permettant d'accroître son assistance à ces réfugiés ».

Tout en attendant les résultats des travaux de la Commission spéciale, mais surtout pour ne pas créer d'équivoque autour des intentions des gouvernements africains, l'Assemblée des chefs d'Etat et du gouvernement, réunie à Accra en octobre 1965, adopte une résolution demandant « aux Etats membres de l'Organisation, qui ne l'ont pas encore fait d'adhérer à la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, et d'appliquer les dispositions de ladite Convention aux réfugiés d'Afrique » <sup>45</sup>.

## 2. Coopération avec le HCR

Avant la création de l'OUA en mai 1963 à Addis-Abéba, et antérieurement aux décisions précitées, le HCR était seul avec l'aide unilatérale de quelques Etats africains d'accueil, à assumer la responsabilité d'une assistance appropriée aux réfugiés en Afrique. Longtemps encore après la naissance de l'Organisation régionale, les deux institutions ont poursuivi leurs efforts séparément: le HCR dans le cadre de son mandat, et l'OUA dans le cadre des résolutions de ses instances.

C'est là une surprenante constatation qui attend le Secrétaire général adjoint de l'OUA, l'Ambassadeur *Sahnoun Mohamed*, invité à titre d'observateur à une session du Comité exécutif du HCR, tenue à Genève du 10 au 17 mai 1965.

A cette occasion, en effet, celui-ci notera que les délégués et membres du Comité exécutif n'étaient pas au courant de l'existence de la Commission de l'OUA pour les réfugiés, et ignoraient tout des activités de cette dernière <sup>46</sup>.

<sup>44</sup> OUA, Résol. CM 52 (IV), Conseil des ministres, *quatrième session ordinaire*, Nairobi (Kenya), 26 février — 9 mars 1965.

<sup>45</sup> OUA, Résol. AHG/Rés. 26 (II), *paragr. 7*, Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement, Accra (Ghana), octobre 1965.

<sup>46</sup> « Les problèmes des réfugiés en Afrique », OUA, doc. CM/81, p. 3.

Cette constatation a offert à l'Ambassadeur *Sahnoun* l'occasion de porter à la connaissance des Nations Unies l'ensemble des efforts déployés, ainsi que les dispositions arrêtées par l'OUA depuis sa création en faveur des réfugiés en Afrique. Mais elle a constitué, par-dessus tout, le point de départ d'une coopération effective entre l'Organisation africaine et le HCR. En effet, à la suite de cette session, le Secrétariat de l'OUA s'est attaché, à partir de recommandations précises aux Etats membres, à davantage coordonner son action avec celle du HCR. Ces recommandations visent à :

- a) organiser son action de telle sorte que celle-ci ne soit pas préjudiciable à celle du HCR, ou encore qu'elle n'empiète pas sur cette dernière;
- b) assurer une représentation plus adéquate des Etats africains au sein du Comité exécutif où domine une majorité d'Etats européens <sup>47</sup>. On attend d'une telle action, menée au niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies, qu'elle permette aux Etats africains de participer pleinement aux activités d'une institution d'un intérêt certain pour les réfugiés africains;
- c) tenir le Secrétariat informé le mieux possible de toutes les mesures prises par les Etats africains d'accueil et d'origine, et relatives à la situation des réfugiés de leur ressort.

Ainsi, le HCR sera associé à la rédaction de la Convention régionale sur le statut des réfugiés, par l'intermédiaire d'un expert juridique participant aux travaux de la Commission de l'OUA chargée de l'élaboration de cette convention.

Le même souci a amené la constitution d'une équipe mixte composée d'experts de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) du HCR et de l'OUA, chargée de la préparation des documents de la Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains.

Dans sa recommandation XIII, cette Conférence invite son Secrétariat à

«saisir officiellement l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations internationales s'occupant des problèmes des réfugiés africains, des recommandations de la Conférence pour étude et suite à donner» <sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Le Comité se composait alors de ces pays : Autriche, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Colombie, Danemark, Etats-Unis, France, Grèce, Iran, Israël, Italie, Norvège, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne, Grande-Bretagne, Saint-Siège, Suède, Suisse, Tunisie, Turquie, Venezuela et Yougoslavie. Puis, une résolution de l'Assemblée générale votée en décembre 1963 a porté ce nombre à 30 Etats en élisant cinq nouveaux Etats : Algérie, République malgache, Nigeria, Tanzanie et Liban.

<sup>48</sup> *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains, Rapport final, op. cit.*, p. 115.

Le HCR de son côté, pour mieux assurer la conduite de rapports plus étroits a établi en septembre 1966, son Bureau régional de liaison à Addis-Abéba où siège également le Secrétariat de l'OUA.

Ce développement de la coopération entre l'OUA et le HCR s'est vu «scellé» par un accord signé entre les deux institutions le 13 juin 1969 à Genève. Cet accord institue une procédure de consultations réciproques, d'échanges d'informations, de collaboration technique, ainsi que de présence de représentants de l'OUA et du HCR à des réunions de leurs organisations respectives.

### **3. Coopération avec les autres organisations internationales et les Agences bénévoles**

La politique d'ouverture et de coopération de l'OUA ne s'est pas adressée exclusivement au HCR pour trouver une solution aux problèmes des réfugiés africains.

Elle a également trouvé la possibilité d'associer d'autres organisations internationales ainsi que les Agences bénévoles. Cette coopération se trouve instituée essentiellement au niveau du Bureau de l'OUA pour le placement et l'éducation des réfugiés africains. Elle se présente sous forme de coopération technique, de réunions, d'échanges d'idées et d'expériences, sous forme de confrontation d'opinions et d'informations d'ordre général, et se situe aussi bien au niveau du siège qu'à celui du terrain.

Dans ce sens, au sein du Comité consultatif du Bureau, l'UNESCO, l'OIT, le HCR, la CEA et le PNUD, cotoient des Agences bénévoles comme la Conférence des Eglises de toute l'Afrique (Conseil oecuménique des Eglises), le Fonds international d'échanges universitaires et l'Entraide universitaire mondiale.

Pour permettre au Bureau de planifier ses activités à long terme, ces institutions l'informent de leurs activités et se tiennent à sa disposition pour lui fournir une assistance technique sous forme de prestations de services ou de conseils. Sur le terrain également, un effort est déployé en vue d'assurer une coopération plus étroite entre les représentants des institutions et des Agences, avec les Correspondants et les comités locaux du Bureau. Il est enfin donné à celles d'entre elles qui administrent des programmes en faveur des réfugiés, la possibilité de participer aux activités du Comité local dans le pays africain d'asile. C'est ainsi qu'en Ethiopie et au Kenya les Comités locaux ont été chargés de l'administration des services créés en faveur des réfugiés dans ces pays.

## CHAPITRE VII

### Cadre institutionnel

#### SECTION I

### Le cadre de la coopération instituée en faveur des réfugiés africains

#### 1. Aide individuelle ou collective?

Il nous a été donné de voir plus haut comment avait été conçue et instituée la politique de coopération entre les différentes organisations participant à l'assistance aux réfugiés en Afrique. Celle-ci couvre un vaste champ d'action dans lequel sont associés, à titre divers, un nombre important d'acteurs allant des Etats d'accueil et d'origine aux Institutions internationales gouvernementales et non gouvernementales. Cette coopération réunit des éléments complémentaires qui, si on devait les considérer isolément, risqueraient d'être frappés par le sceau de l'impuissance devant l'ampleur et la complexité du problème d'ensemble des réfugiés en Afrique.

Les Etats africains, confrontés au problème des réfugiés et conscients du danger qu'il encourait pour chacun d'eux, ont cherché diverses solutions pour y faire face. Parmi ces solutions, figure nécessairement à côté de la protection juridique, une aide matérielle substantielle. Cependant, aux prises avec des problèmes importants de développement économique et social, ces Etats ne sont pas à même de fournir seuls l'aide matérielle requise. Leur action se trouvait de ce fait gravement compromise sans une participation extérieure, en l'occurrence ici, celle de la communauté internationale.

Le HCR, de par ses fonctions, s'est trouvé tout indiqué pour apporter une assistance complémentaire sous des formes diverses: technique (expérience) et financière. Les termes du Mandat de cet organisme ne le qualifiant pas pour remplir des fonctions d'exécution, c'est à d'autres institutions que seront confiées, ces dernières tâches.

L'ensemble de ce corps se verra, plus tard, revigoré par l'attitude des partenaires devant ces projets. C'est ainsi que les Institutions spécialisées des Nations Unies ont compris, avec le HCR, que les projets d'établissement rural

dépassaient, de par leur intérêt et leur importance, le seul niveau des réfugiés pour se situer à celui de la population autochtone tout entière du pays d'asile. Partant, il a été conçu une action associant les Etats, le HCR et plusieurs organisations internationales, chacun participant dans le cadre des compétences particulières qui lui sont reconnues et, cela, jusqu'à ce que les projets soient totalement intégrés au plan de développement économique et social du pays d'asile.

Sur le plan régional, une coopération s'est également établie entre les Etats africains par le truchement de l'OUA et les organisations internationales gouvernementales ou non. Nous avons vu que cette coopération ne voulait pas s'arrêter aux simples échanges d'informations, mais qu'elle voulait s'étendre aussi à la coopération technique et financière.

Cette action est institutionnellement articulée autour du Bureau de l'OUA pour le placement et l'éducation des réfugiés, qui a invité les représentants des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales à siéger au sein de son Comité consultatif à côté de ceux de l'institution régionale africaine.

Le faisceau d'actions concertées autour du problème des réfugiés en Afrique a permis aux institutions partenaires d'atteindre une meilleure efficacité, et de parvenir à un accroissement de leurs possibilités d'intervention. La nature même des problèmes posés appelait cette coopération et cette coordination, sans lesquelles la voie reste toujours ouverte sur des gaspillages de toutes sortes qui font de l'aide un obstacle au développement. Le problème des réfugiés est trop vaste et trop complexe pour que les institutions se permettent le luxe de travailler isolément, en vase clos, avec comme souci majeur pour chacune d'elles, la sauvegarde d'un programme. En agissant de la sorte, elles finiraient par s'occuper des mêmes tâches, chacune enfermée dans sa tour d'ivoire, participant ainsi à un émiettement de leurs moyens.

Une telle voie, propice au gaspillage de temps et d'argent, est non seulement compromettante pour l'efficacité de l'aide fournie, mais conduit rapidement à l'accroissement des difficultés entre les organisations participantes; ce qui ne manquera certainement pas d'avoir des répercussions sur les rapports entre ces dernières et les réfugiés. Par ailleurs, faire de l'aide une opération d'auto-justification, c'est non seulement favoriser une situation où la démagogie se donne libre cours parmi les institutions, mais c'est aussi accroître chez les réfugiés le complexe de leur situation et les détourner de l'idée essentielle d'auto-organisation.

D'autre part, le défaut d'une coordination entre les institutions organisatrices de l'aide et l'insuffisance de moyens (financiers, administratifs et tech-

niques), vouerait les structures élaborées à l'inefficacité, entraînant ainsi une perte de confiance des réfugiés et des bailleurs de fonds. Il est mal indiqué voire dangereux à plusieurs degrés, d'instituer une administration chargée de l'assistance aux réfugiés sans la doter des moyens matériels adéquats, et d'un personnel qualifié. En effet, comme l'a fort justement observé un chercheur, "when people are hard-pressed and immersed in a plethora of seemingly endless problems, they tend to lose their perspective. It even extends to the rational of their work — their «raison d'être» —. Under pressure of work, and bickering differences at time, people have lost sight of human nature of the material with which they are dealing."

Enfin, la coopération entre institutions revêt un caractère important dans la voie de la recherche d'une meilleure coordination des actions à l'intérieur des Etats africains d'accueil.

Bien qu'il reste vrai que les problèmes des réfugiés ont un caractère profondément humanitaire, l'on ne peut se dissimuler le fait que ces problèmes sont souvent cause de tensions entre Etats. Ainsi, le fait que l'aide provienne de sources multilatérales, constitue un avantage non négligeable dans la mesure où il permet de dégager cette aide de l'atmosphère de tension et, partant, de ne retenir de la situation que son aspect humanitaire. C'est d'ailleurs là une donnée du problème que le paragraphe 2 du Statut du Haut Commissaire a fort bien cerné en établissant que «l'activité du Haut Commissaire ne comporte aucun caractère politique; elle est humanitaire et sociale».

Il est encore à relever que, bien souvent, les gouvernements des pays d'asile préfèrent généralement recourir à l'aide multilatérale à travers les institutions internationales de caractère nettement défini et neutre. Cependant, il est des cas où il peut s'avérer plus utile ou plus efficace de s'adresser aux sources bilatérales; il en est ainsi, par exemple, lorsque l'organisation de secours, à l'échelon multilatéral, prend trop de temps. Ici, dans l'intérêt supérieur des réfugiés, l'aide bilatérale jouera un rôle déterminant.

Notre assurance du bien-fondé du principe de la coopération multilatérale établie en faveur des réfugiés en Afrique, ne nous dissimule pas les obstacles susceptibles de le rendre inopérant. Cette inefficacité peut se révéler rapidement si les partenaires se contentent des structures mises en place, et dans la mesure, où ils ne leur donnent pas un contenu à l'aide d'une participation active de chacun d'eux. Et, tant que les Organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales ne tiendront pas scrupuleusement compte de l'extrême sensibilité et de la grande complexité du terrain politique africain, cette coopération sera toujours exposée aux aléas multiples dont il n'est pas certain qu'elle survivra.

## 2. Les mécanismes créés: nécessité d'un contenu

Le premier danger peut très bien s'illustrer à travers la période de fonctionnement initial (très courte il est vrai) des institutions créées au niveau du Bureau de l'OUA pour le placement et l'éducation des réfugiés.

Dans le rapport présenté par M. *Lars-Gunnar Erikson*, Directeur du FIEU à la réunion du Comité consultatif du Bureau, on peut lire:

«La coopération telle que l'ont démontrée les réunions des deux organes du Bureau à ce jour, révèle de graves lacunes. Un certain nombre d'organisations, membres des deux comités, ont participé très rarement aux réunions. Lorsqu'elles le faisaient, elles n'étaient pas particulièrement actives lors du déroulement des débats. Cette critique s'applique tant aux organisations intergouvernementales qu'aux Agences bénévoles.»<sup>1</sup>

Et, plus loin, la même remarque prévaut en ce qui concerne la coopération sur le terrain.

«Il est également clair que l'on devrait s'attendre, de la part des représentants sur le terrain, à une participation sérieuse aux réunions des comités et à ce qu'ils contribuent à en faire des organes de travail plutôt que des forums de discussion. A cet égard, il est à relever que certaines organisations mettent à exécution des programmes qu'elles contrôlent très peu, ce qui cause des difficultés à leurs représentants lors de la formulation des décisions et des politiques à suivre...»<sup>2</sup>

Il n'y a pas de doute, que la création des comités reste un moyen pour asseoir la coopération et agir le plus efficacement possible en faveur des réfugiés. Mais, dès lors que la nature de ceux-ci n'est pas fermement conçue (comité de travail, ou encore de discussion et d'échanges de vues, éventuellement les attributions des membres); et que ces derniers, pour diverses raisons (manque suffisant d'intérêt, de temps, de moyens ou simplement de conscience professionnelle chez leurs représentants), ne sont pas à même d'apporter la contribution attendue, l'institution devient non seulement omnipotente et sans objet précis, mais encore onéreuse pour l'ensemble des participants.

Dans le même ordre d'idées on imagine mal comment il peut se trouver dans un Etat d'accueil des représentants locaux des organisations membres du Comité consultatif qui ignorent l'existence du Correspondant du Bureau ou du comité local, à défaut de participer au fonctionnement de ce dernier.

Cependant, aussi importante que soit la nature de ces problèmes, il semble qu'en l'état actuel des choses, leur solution reste davantage encore à la portée des intéressés que celles qui se rapportent au deuxième type de problèmes dont nous avons fait état: à savoir l'extrême sensibilité et la complexité de la conjoncture politique dans lesquelles ces actions sont entreprises.

<sup>1</sup> «Coopération entre le Bureau de l'OUA, les Organisations internationales et les Agences bénévoles», réunion du Comité consultatif du Bureau de l'OUA pour le placement et l'éducation des réfugiés africains, Addis-Abéba, 1—2 mai 1970, doc. N° 2, p. 1.

<sup>2</sup> *Id.*, p. 3.

### 3. Une situation difficile

“Seek the first, the political Kingdom and all things will be added to it.” Cette formule du Président *N’Krumah* pourrait être attribuée à la quasi-majorité des hommes d’Etat africains de nos jours.

Pour eux, en effet, le contrôle politique conditionne la réalisation de toutes les autres activités et aspirations nationales, surtout celles qui se rapportent au développement économique et social.

Cette attitude, sans doute dictée par le courant historique que nous vivons et qui place l’Afrique aux prises avec des problèmes d’une profondeur et d’une complexité rarement soupçonnées, fait que, dans cette région aujourd’hui, des problèmes qui, dans d’autres parties du monde, auraient pu passer pour apolitiques, présentent nécessairement des implications politiques.

Dans ce contexte, l’ambition des gouvernements africains vise, non seulement à fondre les multiples communautés dont ils ont la responsabilité dans un même creuset en vue de la création de nations, mais encore à sortir celles-ci des ténèbres du sous-développement technique et économique. Cependant, cette tâche ne va pas sans difficultés à cause des problèmes politiques et institutionnels dans chacun des Etats, ce qui fait que ces ambitions se heurtent à la capacité des institutions internes de soutenir de tels idéaux. Ces dernières, fragiles et éphémères, naissent et disparaissent presque instantanément.

Cette réalité conduit les dirigeants africains à prendre, bien souvent, des précautions contre tout ce qu’ils considèrent comme menaçant leur autorité et l’extrême fragilité des nouvelles institutions. C’est ainsi que rares sont les domaines qui échappent finalement à celui très étendu de la politique.

Il y a là, assurément, un terrain difficile pour toutes formes d’actions: religieuses, humanitaires, culturelles, etc. . . ., qu’elles soient le fait des organisations internationales gouvernementales ou non gouvernementales. Mais il semble que les dernières soient encore plus exposées aux aléas de ce terrain que les autres, du fait que leurs motivations et leurs caractères multiples (humanitarisme, apolitisme, neutralité, confessionnel ou non) se trouvent souvent devant des situations qui les remettent en cause, surtout lorsqu’elles agissent toutes sous l’étiquette «Aide», connaissant des pratiques si variées et touchant des domaines si divers.

En période de conjoncture calme, on assiste souvent à une extrême tolérance de la part des autorités bénéficiaires de l’aide, tolérance qui fait parfois songer à un certain laisser-aller.

Ainsi, en période calme se limitera-t-on à constater simplement que par exemple,

"The IUEF has arranged meetings with the African political exile parties in order to ensure that the refugees are educated and trained with a view to present needs in Africa and the eventual needs of their home countries when liberated."<sup>3</sup>

Ou encore que:

«Les Agences bénévoles (...) n'entrent jamais en contact avec les services compétents, mais s'adressent aux diverses administrations gouvernementales.»<sup>4</sup>

Mais à l'apparition du moindre nuage sur la scène politique intérieure ou extérieure, non seulement ces constatations ne sont plus tolérées, mais elles finissent par fournir des preuves à l'action subversive des organisations concernées. C'est pourquoi il nous semble indispensable, dans ces conditions, pour les organisations engagées ou prêtes à le faire sur ce terrain, de dominer avant toute chose, les éléments constitutifs de ce dernier et d'en constituer une toile de fond pour toutes leurs décisions.

La considération de cette situation doit-elle primer sur les autres, notamment les principes d'action établis dans les actes constitutifs des organisations internationales? En effet, devant un tel problème, ces dernières ont toujours été partagées entre, d'une part, l'application de leurs normes propres, établies de longue date en vertu desquelles elles croient et sont attachées, et de l'autre, les données que ce terrain veut leur imposer et qu'elles dominent plus ou moins bien au niveau de leur siège central ou par le truchement de délégués peut-être compétents, mais rarement dotés de l'envergure que réclame la dimension des problèmes posés par la situation.

L'adage populaire ne dit-il pas que «la manière de donner compte autant que la chose donnée»? Cela reste vrai, surtout quand le geste s'adresse à plus démuné que soi; car ce sont là des situations qui exigent le plus de précaution et d'humilité chez celui qui donne. Lorsqu'il s'agit d'aider les ressortissants d'un Etat pour des raisons humanitaires, il importe de tenir compte de la nature du milieu auquel cette aide s'adresse, y compris la situation politique. C'est d'ailleurs — dirait un militaire — «une question de tactique que de stratégie». Ceci, pour autant que l'on suppose admis et acquis la volonté de respecter l'indépendance des Etats africains en dépit de leurs faibles moyens techniques et économiques; celle de renoncer au fait de vouloir influencer leurs options politiques et idéologiques à travers cette forme d'aide; et de se pénétrer l'on se trouve devant des problèmes africains, dont la solution incombe d'abord aux gouvernements africains, et à la recherche de laquelle participe la Communauté internationale sous diverses formes. Quoiqu'il en soit ici, la tentation chez certaines

---

<sup>3</sup> "Assistance to African Refugees from voluntary Agencies", *op. cit.*, p. 36.

<sup>4</sup> Intervention du délégué de l'Algérie, séminaire pour les correspondants nationaux du Bureau, *rapport final*, Addis-Abéba, 27 avril — 1er mai 1970, p. 23.

organisations ou l'entêtement vouloir ignorer ces conditions, ne peut que contribuer au renforcement du doute qui subsiste encore chez beaucoup de gouvernements africains quant aux intentions et à la capacité réels des institutions internationales en général.

## SECTION II

### Par delà la Convention régionale africaine

#### 1. Un moyen supplémentaire d'action en faveur des droits de l'Homme

Cet instrument doit être considéré comme un pas en avant important pour la défense des droits de l'Homme en Afrique. Il constitue, avec la Convention de juillet 1951 et le Protocole de 1967, le cadre dans lequel seront désormais régis les droits et les devoirs des réfugiés sur ce continent.

De par sa complémentarité, il élargit les possibilités d'action et de contrôle du Haut Commissariat, en établissant, au niveau de l'OUA, un relais, une sorte de station régionale de radars pour assurer la mise en oeuvre de la convention à vocation universelle.

Dans ce sens, la Convention de l'OUA, qui reconnaît le caractère universel de celle de juillet 1951 et le proclame dans plusieurs de ses articles, répond au vœu de la recommandation et de l'acte final de la Conférence des Plénipotentiaires que la Convention

"will had value as an example exceeding its contractual scope and that all nations will be guided by it in granting so far as possible to persons in their territory as refugees and would not be covered by the term of the Convention, the treatment for which it provides".

Les nombreuses références, faites explicitement à la convention de juillet 1951 dans l'instrument régional africain, offrent peu de place à une opposition de contenu entre les deux instruments. Si, toutefois, cela devait se produire, l'article 30 de la Convention de Vienne de 1969, relative au Droit des traités, pourrait, si elle entraînait en vigueur, offrir une plateforme de règlement.

#### 2. De certains droits consacrés

##### a) La qualification

Comme il nous a été donné de le voir, la définition du terme «réfugié» dans la convention de l'OUA repose sur deux critères: dans le premier paragraphe, une notion de «peur fondée sur la persécution» et, dans le second, un critère objectif, qui est la situation prévalant dans le pays d'origine.

Devant la nature des mouvements de réfugiés en Afrique, qui se présente bien souvent sous forme de mouvements de masse, il paraît judicieux de s'orienter vers cette formule qui offre l'avantage sur un mode de qualification individuelle impliquant de longues enquêtes sur les motivations et les antécédents des postulants.

En ce qui concerne les combattants de la liberté, il est heureux que cette définition ne les ait pas exclus *ipso facto* du bénéfice de la qualification au titre de réfugié. En effet, il nous semble tout à fait concevable que les victimes des régimes de domination coloniale et de minorités racistes, qui ne sont pas engagées dans la lutte armée active, soient admis à bénéficier du titre de réfugié, une telle attitude des Etats africains s'inscrit dans le cadre de l'effort menée par la communauté internationale en faveur des Droits de l'Homme particulièrement dans cette partie du mode. En effet, aussi bien la conscience morale et juridique que les décisions et les attitudes de cette communauté, n'ont jamais cessé d'être bafouées par les autorités de la République d'Afrique du Sud et celles du Portugal, qui servent d'exemple à l'équipe de *Ian Smith* en Rhodésie. Ces autorités, qui refusent obstinément de tenir compte des règles et principes universellement reconnus et acceptés par la majorité des Etats membres de l'ONU; et qui le font au mépris de leurs engagements pris dans de nombreux actes conventionnels, ne sauraient légitimement invoquer ici aucun principe de droit international général à l'encontre du fondement des obligations juridiques qui découlent pour eux de ces instruments.

Il se pose encore dans une certaine mesure le problème des dissidents de ces Mouvements qui, par leur geste, se voient refuser parfois la qualification au titre de réfugié, ou sont expulsés de l'Etat d'accueil comme des «immigrants indésirables». Ici, l'on ne peut pas manquer de s'interroger sur le bien-fondé de telles attitudes à l'égard de personnes dont nous pensons qu'elles sont plus souhaitables en dehors qu'à l'intérieur des Mouvements, ceci pour le bien même de ces derniers.

---

<sup>5</sup> «Lorsqu'un traité stipule qu'il est subordonné à un traité antérieur ou postérieur ou qu'il ne doit pas être considéré comme incompatible avec cet autre traité, les dispositions de celui-ci l'emportent.» Art. 30, parag. 2.

<sup>6</sup> En particulier: la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux; la Déclaration des Nations-Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

<sup>7</sup> Nous nous référons ici aux accords suivants: La convention de l'OIT en matière d'emploi et de profession, de même que celle sur l'esclavage, la servitude, le travail forcé et les institutions de pratiques analogues; la convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement; la Charte des Droits de l'Homme; et les termes du Mandat de la SdN pour le Sud Ouest Africain.

## **b) Le droit d'asile**

Sa considération dans l'article II de l'instrument juridique régional africain est judicieuse. L'intégration des données essentielles de la Déclaration des Nations Unies sur l'Asile territorial, dans la convention de l'OUA (Art. II, paragraphes 2, 3, 4 et 5), établit désormais sur le plan continental un cadre juridique liant pour la première fois les Etats en matière d'asile.

Il reste vrai que le paragraphe 1 de cet article, en disposant que

«les Etats membres de l'OUA s'engagent à faire tout ce qui est en leur pouvoir, dans le cadre de leurs législations respectives, pour accueillir les réfugiés et assurer l'établissement de ceux d'entre-eux qui, pour des raisons sérieuses, ne peuvent ou ne veulent pas retourner dans leurs pays d'origine ou dans celui dont ils ont la nationalité»

n'établit non seulement pas de normes impératives en la matière, mais encore peut constituer une sérieuse limitation à l'accueil des réfugiés en faisant dépendre ce facteur des législations nationales. En effet, à l'Etat actuel de la plupart de ces législations nationales, l'application d'une telle disposition se heurterait à des difficultés certaines.

Cependant, l'on ne doit pas douter que, compte tenu de la conjoncture politique en Afrique, l'introduction même de ces principes constitue un pas important en avant pour le développement des droits de l'Homme dans cette partie du monde.

L'article II de la convention de l'OUA tel que libellé, en imposant aux réfugiés de «s'abstenir de tous agissements subversifs dirigés contre un Etat quelconque», interdit aux réfugiés engagés dans les Mouvements de libération nationale toute action politique contre les autorités coloniales et racistes de leurs pays d'origine. Est-ce vraiment là l'idée des promoteurs de cette convention?

Connaissant les divisions idéologiques qui prévalent aujourd'hui en Afrique, et les positions divergentes observées récemment encore par les gouvernements de ce continent devant la politique de ségrégation raciale pratiquée en Afrique du Sud et en Namibie, nous ne pouvons pas manquer de nous inquiéter des difficultés susceptibles de se révéler lorsqu'il s'agit de la mise en application de cet article sur le plan d'un état de droit.

## **c) La liberté d'expression et d'association**

Nous avons eu l'occasion de souligner, en son temps, avec quelle énergie les Etats membres de l'OUA avaient tenu dans la convention (Art. III, paragraphes 1 et 2) à formuler l'interdiction de toutes formes d'activités subversives dirigées contre l'un d'eux.

Non seulement les intéressés ont l'obligation de s'abstenir de tous agissements subversifs à l'endroit d'un Etat membre de l'OUA, mais ces derniers

se doivent d'interdire aux réfugiés établis sur leur territoire «toutes activités qui soient de nature à faire naître une tension entre les Etats membres, notamment par les armes, la voie de presse écrite et radiodiffusée».

Ici, faute d'une approche plus précise de la notion «d'activités subversives», cette appréciation étant laissée à la discrétion des Etats, l'on peut craindre qu'il n'en découle, suivant certaines circonstances (rapprochement particulier entre Etat d'origine et Etat d'accueil) une atteinte aux droits des réfugiés, notamment ceux d'expression et d'association.

### SECTION III

#### **Actions en faveur des réfugiés et activités des Mouvements de libération nationale**

Sur le plan politique, nous l'avons vu, le problème des réfugiés affecte les centres névralgiques des nouveaux Etats indépendants d'Afrique. En effet, la stabilité intérieure et extérieure reste un besoin impératif pour chacun de ces Etats.

Les pays africains d'asile comme ceux d'origine, portant tous de par leur nature des germes susceptibles d'engendrer le phénomène des réfugiés, ont été amenés à envisager ensemble la solution du fléau qui les menaçait dans leur existence même. Cette action politique s'est posée comme la condition préliminaire et indispensable d'ordre humanitaire en faveur des réfugiés.

Les décisions prises dans ce sens, dont celles relatives à la subversion, l'intangibilité des frontières et la Convention régionale régissant les aspects propres aux réfugiés de la région, constituent aujourd'hui un cadre suffisamment élaboré et contenant assez de normes pour permettre aux Etats africains, sinon de faire face à des situations politiques issues du problème des réfugiés, du moins de les aborder avec moins d'appréhension et toute la sérénité requise. Grâce à ce cadre, on a pu écarter les dangers d'une crise qui, par sa soudaineté et devant l'absence de tout règlement prévu, aurait pu gravement affecter les fondements mêmes des relations des Etats sur le plan régional.

Le rôle de l'OUA, ici, soit comme cadre d'élaboration, soit comme source d'initiative et de coordination des débats, a été déterminant dans les recherches de solutions.

La manière dont ces résultats ont été acquis mérite, elle aussi, d'être notée. Nous faisons allusion ici à la largesse de vue, l'esprit de coopération et aussi à la technique avec lesquels les échanges de vues entre Etats membres ont été conduits et encadrés par le Secrétariat et qui dénotent une progression vers une certaine maturité, vers ce que l'on a convenu d'appeler la diplomatie d'un secrétariat international.

Néanmoins, à ce stade, des débats importants attendent et se profilent déjà à l'arrière plan des discussions sur les actions en faveur des réfugiés, en liaison avec les engagements des Etats, pris envers les Mouvements de libération nationale.

L'intérêt des Mouvements de libération pour les réfugiés et les solutions à leurs problèmes, est légitime. Il s'explique fort bien par le fait que les réfugiés constituent un réservoir important de militants qui ont de fortes raisons d'être opposés, et de continuer à l'être, au régime de domination et d'oppression laissé dans leur pays d'origine. Cet intérêt n'est cependant pas sans présenter des difficultés plus ou moins graves.

En effet, comme il nous a été donné de le constater ci-dessus <sup>8</sup>, certains Etats, pour des raisons de sécurité essentiellement, s'en sont remis aux Mouvements pour distinguer, parmi les réfugiés, les vrais des faux (espions, fugitifs et escrocs). En d'autres termes, dans ces pays, les Mouvements ont la responsabilité de la qualification des postulants au titre de réfugiés.

Informés de cet état de fait, certains individus s'engagent dans la voie du militantisme, cela afin de bénéficier de la bienveillante faveur des Mouvements, et partant, d'avoir de meilleurs chances de qualification au titre de réfugiés. Leur objectif sitôt atteint, ces militants de circonstances ne souhaitent plus qu'une vie tranquille loin de tout tourment dans la nouvelle atmosphère trouvée hors de leur pays d'origine.

Ce sont moins ces aspirations, que les conditions dans lesquelles elles s'affirment, qui constituent une source de conflit pour les responsables des Mouvements qui estiment avoir été abusés. Dès lors, de nombreux soupçons pèsent sur ces individus, notamment celui d'agents éventuels infiltrés dans le Mouvement par l'ennemi. Pareils soupçons pèsent également sur ceux des militants qui, pour des raisons diverses (changement d'opinion politique, opposition avec d'autres dirigeants), cherchent à bénéficier du statut de «réfugié».

Pour des raisons de sécurité, des Mouvements ont pu être amenés à refuser de cautionner ces groupes auprès des autorités du pays d'accueil et à leur refuser un avis favorable à la demande de qualification. Dans certains cas ils ont été jusqu'à obtenir leur internement préventif <sup>9</sup>.

A côté des appréhensions des dirigeants des Mouvements de libération nationale, d'aucuns soupçonnent certains combattants d'être tentés par la vie

---

<sup>8</sup> Nous nous référons ici au chapitre consacré ci-dessus à la pratique des Etats africains en matière de droit d'asile.

<sup>9</sup> Au printemps 1970, il a fallu l'intervention de M. *Sahnoun*, pour élucider le cas de certains individus détenus en Tanzanie et en Zambie. OUA, Bureau pour le placement et l'éducation des réfugiés africains: «*Missions en Afrique de l'Est sur la question des réfugiés.*» Réunion du Comité consultatif 18—19 janvier 1971, doc. N° 2, pp. 2—3.

confortable offerte aux réfugiés par rapport aux rigueurs de la vie de maquisard.

Les partisans de cette thèse estiment que des combattants, placés dans certaines circonstances, peuvent céder aux côtés séduisants de la vie d'un réfugié correctement assisté. Ces individus, entrés dans le Mouvement avec la volonté de reconquérir leur sol natal, peuvent — tout au moins certains d'entre eux —, devant la possibilité de poursuivre ou d'entreprendre des études tant souhaitées et d'avoir une vie tranquille avec une certaine sécurité politique et matérielle, éprouver la tentation de se démobiliser devant les exigences de la lutte armée. Cette thèse, en fait, pose le problème de la compatibilité, dans l'action des Etats membres de l'OUA, d'une assistance correcte et appréciée des réfugiés, avec leurs engagements solennellement pris en vue d'apporter tout l'appui nécessaire aux Combattants de la liberté.

Dans ce problème, nous distinguons, en réalité, deux aspects d'inégale importance: l'un humain, l'autre politique.

En effet, tout comme cette thèse l'indique, le fait de mettre les ressortissants des pays sous domination coloniale et raciste devant l'alternative: prendre les armes et combattre pour reconquérir leurs droits, ou accepter d'autres terres ou emplois avec une assistance et un encadrement appropriés, peut conduire, dans l'esprit de certains d'entre eux, à une équivoque. Ces derniers peuvent comprendre cette alternative comme un choix offert entre l'acceptation ou le refus d'une compensation des dommages et pertes dont ils ont été victimes dans leur pays d'origine, et partant, ne pas trop vouloir insister sur l'option assurément la plus exigeante: la lutte armée.

Si cette thèse ne pose pas le problème de l'incompatibilité entre l'action de l'OUA en faveur des réfugiés et son soutien aux Mouvements de libération nationale, elle soulève, en revanche, celui de la manière dont cette première action est conçue et mise en oeuvre.

En effet, la conception qui conduit à ces appréhensions, ne distingue pas nettement entre les deux types d'action; elle les considère toutes deux comme identiques parce que originaires d'une même source: l'OUA. Pourtant, cette distinction est nécessaire parce qu'elle renforce l'une et l'autre action.

Donner à l'action de l'OUA en faveur des réfugiés une assise nette, aux contours clairement définis (action humanitaire contribuant positivement au développement économique régional, à la paix à l'intérieur comme à l'extérieur des Etats), c'est lui donner une dimension qui dépasse le cadre de l'Afrique, associant l'effort des institutions internationales, gouvernementales et non gouvernementales, avec celui des hommes de bonne volonté pour une même cause.

Conçu simultanément, mais séparément de cette entreprise, l'action en faveur des Mouvements de libération nationale gagne en salubrité et en efficacité. Car il n'est pas très utile d'entraîner avec soi des gens qui ne sont pas convaincus de la cause à défendre; et les mêler aux autres combattants constitue la voie la plus sûre pour affaiblir le front et le soumettre à tous les aléas possibles et imaginables.

Il s'agit encore de savoir d'une part, comment garantir la sécurité de l'Etat d'accueil en s'assurant qu'il n'y a pas, parmi les réfugiés, d'agents de renseignements étrangers et d'autre part comment dégager le réfugié des pressions éventuelles.

Concrètement, nous semble-t-il, ces problèmes peuvent trouver une solution dans une procédure de qualification assurée par une commission bipartite, associant l'Etat d'accueil assisté de représentants des différentes tendances de Mouvements de libération nationale, et un délégué du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

La présence, aux côtés de l'Etat d'accueil, des représentants des Mouvements de libération nationale, assure à ce premier un minimum de garantie sur les antécédents des postulants. Ces derniers peuvent compter sur la neutralité du représentant du Haut Commissariat et, ceux d'entre eux qui ne se réclament d'aucune tendance politique organisée, peuvent espérer une bienveillante attention de la part des différents Mouvements.

Cependant, à l'arrière plan de ce problème d'organisation, se profile un débat autrement plus important dont l'issue peut avoir une portée considérable sur la raison d'être même des Mouvements de libération nationale par les armes.

Depuis 1964, l'OUA a déployé un effort considérable pour cerner et essayer d'endiguer le problème des réfugiés en Afrique. Le cadre institutionnel de cette action est actuellement tracé, et l'action concrète en faveur de ces derniers se fortifie au fil du temps, avec la déterminante contribution des Institutions spécialisées des Nations-Unies et des organisations bénévoles; ceci, au point de présenter quelque attrait pour certains ressortissants des pays sous domination coloniale et raciste.

Parallèlement à cette action des Etats africains, se développe leur assistance aux Mouvements de libération nationale par la lutte armée. Cependant, la conjoncture politique s'est chargée d'un nouveau courant parmi les Etats africains; ce courant, à l'initiative du Président *Houphouët-Boigny* de la Côte-d'Ivoire, considère, pour la première fois depuis l'indépendance, qu'il est peut-être possible, et opportun, de négocier avec certains pouvoirs dominants de l'Afrique australe.

Les dirigeants des Mouvements de libération nationale observent ce courant avec beaucoup d'appréhension. Considérant l'évolution de l'action des Etats africains en faveur des réfugiés et établissant une certaine analogie historique entre ce facteur et la situation des Palestiniens au Moyen-Orient, ces dirigeants en sont arrivés à voir se glisser un danger derrière le problème de l'assistance aux réfugiés: celui de voir la nécessité de libérer leur pays, qui constitue un problème politique, devenir par la force des choses une simple question d'assistance aux réfugiés.

Le problème posé est réel et grave. Cependant, il faut lui restituer ses véritables dimensions et le replacer dans son vrai contexte, à savoir qu'il s'agit d'un problème politique en rapport avec celui de l'assistance aux réfugiés, problème humanitaire. La solution apportée au premier n'est pas nécessairement liée au second. En effet, il appartient aux dirigeants des Mouvements de libération nationale de prendre position vis-à-vis de l'exode massif des populations dont ils représentent les aspirations, que cet exode tende vers l'asile ou la simple immigration.

Il faut ensuite qu'ils agissent en conséquence auprès de ces mêmes populations, cela, si possible et surtout à l'intérieur du pays, avant que ces dernières n'aient pris le chemin de l'immigration.

Quant à l'action des Etats africains, les mêmes événements historiques, auxquels les dirigeants des Mouvements se sont référés pour conduire leur analyse de la situation, prouvent encore que cette action ne sera jamais autre chose qu'un simple appoint. Et ce serait une erreur grave de leur part de laisser aux Etats africains indépendants l'initiative de la libération de leur patrie. Cette initiative ne peut appartenir en effet qu'aux premiers intéressés: les populations assujetties.

## SECTION IV

### Nécessité d'une action politique complémentaire

#### 1. De la convention aux solutions permanentes

"That one of the convention established under the auspices of the Organization composed of the developing countries of the African Continent should be one in the field of the human rights is certainly a significant and, it is believed, auspicious event."

Cette expression de *Paul Weis*<sup>10</sup> éclaire fort bien les mérites d'un tel instrument. Cela étant, nous ne devons pas pour autant nous bercer d'illusions et croire que l'élaboration de cette convention suffise, à elle seule, en guise de

---

<sup>10</sup> *P. Weis*, "The Convention of the Organisation of African Unity Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa." Dans la Revue des droits de l'Homme, extrait de *Human Rights Journal* III, 3—70, mars 1970, p. 16.

solution; il faut non seulement que ses membres poursuivent sa mise en oeuvre dans les faits et dans la réalité, mais encore qu'ils la dépassent. C'est en définitive ce dépassement qui peut, en s'attaquant directement et de front aux causes du problème des réfugiés, permettre l'espoir d'une solution à long terme.

Pour les Etats signataires, la ratification de la convention reste la tâche urgente \*. En effet, une année après la signature, seuls la République centrafricaine, le Gabon et le Togo ont déposé leur instrument de ratification auprès du secrétariat de l'OUA. Les gouvernements du Cameroun, de la Mauritanie et du Sénégal ont, quant à eux, notifié que les procédures de ratification étaient en cours.

Devant cette lenteur, le Secrétaire général de l'OUA a d'ailleurs adressé une lettre en date du 19 novembre 1970, soulignant aux Etats le caractère urgent de cette formalité importante et les invitant à agir dans ce sens.

En fait, pour qui connaît un peu les difficultés et les problèmes auxquels les administrations africaines sont confrontées, il n'y a pas lieu de mettre ce retard nécessairement au compte d'une réticence quelconque à l'endroit de l'instrument après sa signature. Une procédure adéquate, engagée au moment opportun auprès de chacun des Etats par le Secrétariat de l'OUA, peut assez rapidement venir à bout d'une telle lenteur.

Il est certain que les difficultés à surmonter seront plus sérieuses lorsqu'il s'agira, comme cela se doit, d'amener les législations nationales à tenir compte des stipulations de la convention.

En effet, dans un nombre important d'Etats africains, il sera indispensable d'apporter des modifications institutionnels pour permettre une mise en oeuvre effective de cet instrument; entre autres, la législation sur les étrangers, l'immigration, etc. ... Comme l'écrit fort pertinemment *Paul Weis*,

"Several African countries have Refugee Control Acts, partly inherite from the colonial area, which authorize the imposition of severe restrictions on refugees. The immigration legislation, too, of a number of African countries hardly takes account of the special position of refugees who owing to their plight, are often unable to comply with general immigration rules. Legislative or administrative measures would therefore be needed to ensure that the municipal law of the Contracting states is in accordance with the letter and spirit of the relevant international and regional instruments."<sup>11</sup>

Dans ce sens, le Gouvernement sénégalais s'est lancé dans une voie intéressante en faisant voter une loi d'application de la Convention de Genève et d'un contenu très favorable aux réfugiés. Cette loi a pour objet, de fixer de façon précise dans la législation nationale, les procédures d'éligibilité, les conditions d'accès aux activités professionnelles, à la délivrance d'actes d'état civil, de titres de voyage, etc. ...

<sup>11</sup> *Weis, P., id.*

\* Cette convention est entrée en vigueur au moment où cet ouvrage était sous presse.

Aux termes de la loi sénégalaise portant statut des réfugiés, la procédure d'éligibilité est assurée par une commission présidée par un magistrat. Cette commission est composée de représentants des principaux services intéressés de l'Etat. Le délégué du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à Dakar, assiste aux travaux de la Commission en qualité d'observateur (Art. 3 de la loi).

Cette commission est également compétente pour statuer sur la perte de la qualité de réfugié dans les cas prévus à la section c) de l'article 1er de la Convention de juillet 1951, ainsi que dans ceux de départ du Sénégal dans des conditions irrégulières, d'activités politiques menaçant l'ordre public et de condamnation pénale à une peine d'une certaine importance (Art. 2).

Il est prévu un recours pour excès de pouvoir contre les décisions de la Commission; un projet de loi organique complétant l'article 84 de l'Ordonnance N° 60-17, portant loi organique sur la Cour suprême, stipule que ce recours sera toujours suspensif, contrairement au droit commun.

En matière de droits sociaux, la loi sénégalaise montre également une voie intéressante pour les réfugiés. Ainsi, en ce qui concerne l'exercice d'une activité professionnelle, elle assimile le réfugié au ressortissant du pays ayant passé avec le Sénégal l'accord d'établissement le plus favorable (Art. 5).

Par ailleurs, en ce qui concerne l'éducation, le droit au travail et certains avantages sociaux, l'article 6 de la loi assimile les réfugiés aux nationaux, dépassant par là les droits minimums accordés par la Convention internationale de juillet 1950.

## **2. Au delà la Convention régionale**

Les perspectives d'un succès dans la mise en oeuvre de la Convention de l'OUA sur les réfugiés nous mettent en face d'une question pertinente: dans quelle mesure cet instrument, de même d'ailleurs que les actions concrètes réalisées sur le plan social en faveur de ces derniers, sont-ils susceptibles d'affecter les racines du mal?

Nous avons vu les causes de ce mal: elles sont à la fois dans la nature du pouvoir et la conjoncture politique qui prévalent en Afrique, et ceci, qu'il s'agisse des Etats nouvellement indépendants, des pays sous domination coloniale ou d'un régime de minorité raciste.

Nous avons également compris la double motivation de l'action des Etats africains en faveur des réfugiés: d'une part, la sécurité intérieure et extérieure qu'il faut assurer en empêchant la subversion et, d'autre part, des raisons d'ordre humanitaire. Or, ici, non seulement nous appréhendons le fait que la première motivation ne se développe au dépens de la seconde, mais il nous

faut encore constater que ni les actions d'assistance aux réfugiés, ni un instrument de protection juridique ne sont à même d'influer sur les causes décelées.

Cette affirmation nous renforce dans l'idée qu'il est nécessaire de dépasser la Convention et les actions d'assistance sociale jusqu'alors entreprise. Cependant, s'il nous semble possible de concevoir un tel dépassement dans le cadre des pays d'Afrique nouvellement indépendants, il n'en est pas de même pour ce qui touche aux pays sous domination coloniale ou d'une minorité raciste.

#### a) Dans les Etats nouvellement indépendants d'Afrique

Parmi ces Etats, le principe qui domine les efforts d'institutionnalisation et qui constitue des sources de conflits entraînant le phénomène des réfugiés, est celui qui préconise la nécessité, pour ces pays, de traverser une période transitoire d'absolutisme avant d'attendre un ordre politique et juridique internes plus équilibrés et plus démocratiques.

Les partisans de cette thèse invoquent entre autres à l'appui de celle-ci, les exemples de *Bismarck* en Allemagne et de *Garibaldi* en Italie, mais surtout se fondent sur le fait qu'il existe encore en Afrique trop de forces de dislocation devant lesquelles il faut préserver l'unité et maintenir l'existence de l'Etat, au besoin par la force.

Le droit appelé à être appliqué en Afrique ne peut échapper aux conditions prévalant dans le milieu social et politique de ce continent. Il est normal de concevoir que les institutions africaines créent des structures répondant aux exigences locales. Par ailleurs, la philosophie politique moderne a assigné à l'Etat deux tâches essentielles:

- a) résoudre les conflits internes;
- b) assurer la défense de la communauté contre les dangers extérieurs.

Et il arrive, quel que soit le régime, que la situation interne ou une agression extérieure conduise les dirigeants d'un pays à prendre des mesures d'exception qui restreignent temporairement les libertés individuelles. Cependant, ces mesures temporaires sont périlleuses, surtout lorsqu'elles tendent à se perpétuer et, comme le déclarait si justement *Elias T. Olawake*, alors Procureur général et Ministre fédéral de la Justice du Nigeria, «que les citoyens en soient réduits, du fait de la pression exercée par les autorités législatives ou exécutives ou des contraintes exercées par l'autorité judiciaire, à vivre dans un perpétuel état d'exception... Cette pression fait tomber l'individu dans un état de subordination implacable à l'égard des exigences de l'Etat qui l'emportent sur toute autre considération. Il devient simple matricule qui a perdu tous ses droits et n'a plus que des devoirs. L'Etat devient une fin en soi.»<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Rapport sur les travaux du Congrès africain sur la Primauté du Droit, op cit., p. 62.

Or, en Afrique, l'histoire, comme l'éducation, le passé et les conceptions des hommes politiques africains de nos jours, ont trop profondément marqué les institutions actuelles de ce continent. C'est ainsi qu'à l'image de l'ancienne métropole, la plupart des Etats francophones d'Afrique ont cherché à renforcer l'autorité de l'Exécutif au point de la placer au-dessus de la loi.

«Pour eux, le bicaméralisme est simplement multiplicité destructrice de l'unité du pouvoir. On proclame les vertus de la démocratie forte, entendez un gouvernement omnipotent. Pour s'assurer la durée contre la violation constante et quotidienne des droits proclamés dans les constitutions (droits d'opinion, de réunion, d'association et de former les syndicats) certaines constitutions vont adopter le principe d'une durée minima pour un Gouvernement.» <sup>13</sup>

L'opposition, à laquelle le contrôle du législatif retire tout espoir de changement par la voie légale, est souvent jugée subversive et traquée malgré les droits d'association et d'expression consacrés dans la quasi totalité des constitutions, sinon dans toutes.

La complexité particulière de cette situation, ainsi qu'une extrême sensibilité héritée de la colonisation, nous aident à mieux saisir la réaction de nombreux dirigeants africains harcelés par les multiples problèmes qui vont : des revendications sociales et politiques de communautés locales peu habituées encore à vivre dans une même enceinte, politico-juridique, jusqu'aux oppositions doctrinales des petits groupes d'intellectuels, en passant par les soubresauts du néocolonialisme et de l'impérialisme.

Devant la menace et la présence d'une subversion intérieure existant à l'état de permanence du fait de la nouveauté des institutions, on craint de devoir faire face à une situation d'exception provoquée par un effondrement ou une menace d'effondrement de l'économie. Des groupes trouvent encore de nombreux moyens pour menacer, dans leur existence même, la forme de certains gouvernements au pouvoir.

Toutefois, comprendre n'est pas justifier, surtout lorsqu'il s'agit, comme ici, de proposer des remèdes à des situations aussi préoccupantes que celle des réfugiés. C'est la raison pour laquelle nous estimons que, pour mieux asseoir ce qu'ils ont déjà réalisé en faveur des réfugiés, ces dirigeants doivent absolument chercher le critère décisif compatible avec les exigences de l'Etat. Il s'agit, en d'autres termes, d'arriver à échapper au pouvoir de l'homme du moment pour édifier des institutions à travers lesquelles le principe de la légalité, quelque soit le qualificatif qu'on leur prête, soit respecté.

Deux voies nous semblent susceptibles de conduire à un tel objectif :

- *D'abord, la nécessité d'un effort d'imagination et de création juridique sur le plan local, qui conduise à un équilibre entre les notions d'ordre, de*

---

<sup>13</sup> *Id.*

*liberté et d'autorité; qui secrète des instruments contre les abus du pouvoir exécutif et donne naissance à un gouvernement efficace, capable de faire respecter la loi, de maintenir l'ordre public et aussi de créer les conditions sociales et économiques indispensables à la vie de la collectivité\*.*

Contrairement à l'opinion généralement répandue sciemment ou inconsciemment, ce n'est pas ici une question de régime; car, en réalité, il se trouve des monarchies qui, dans leur fonctionnement, sont assimilables à la démocratie et des démocraties qui fonctionnent à l'image d'une dictature.

Il n'est pas aussi rêveur qu'on pourrait le croire, ce poète qui déclarait: «que les insensés se disputent sur les formes de gouvernement; quelle que soit sa forme, le meilleur gouvernement est celui qui administre le mieux!».

— L'autre nécessité, c'est celle de renoncer au principe d'une *recherche exclusive au seul niveau de l'Etat*, et de trouver des voies et des moyens pour établir l'équilibre entre les diverses notions précitées.

Dans cette voie, comme l'a écrit l'avocat sénégalais Wade Abdoulaye

«la condition essentielle de l'égalité est incontestablement le dépassement de la forme tribale, de la mentalité tribale, vers la forme moderne de coexistence des individus, celle-ci étant assurée par des institutions, lesquelles, dans une certaine mesure, apparaissent comme garantissant la normalisation des rapports entre les citoyens» <sup>14</sup>.

Il restera alors aux dirigeants africains à éviter deux écueils extrêmes: celui «de la démagogie du peuple, qui sacrifie l'intérêt général aux intérêts particuliers, et le despotisme de l'Etat, qui ne connaît pas de limites d'ordre juridique ou moral» <sup>15</sup>. Leur tâche consistera à s'efforcer de réaliser le meilleur équilibre possible entre ces extrêmes.

#### **b) Dans les pays sous domination d'une «puissance coloniale» ou d'une minorité raciste**

Dans ces pays, comme dans les Etats nouvellement indépendants d'Afrique, voire partout ailleurs, le problème des réfugiés reste intimement lié à la conjoncture politique qui y prévaut. Et, ici encore plus qu'ailleurs, la seule assistance matérielle et financière aux réfugiés s'avère nettement insuffisante surtout en ce qui concerne les perspectives de solution.

En effet, il ne suffit pas, comme nous l'avons déjà souligné, d'agir sur le seul aspect matériel et financier du problème pour espérer lui trouver une solution; il est encore nécessaire d'agir sur cette conjoncture.

---

<sup>14</sup> *Rapport sur les travaux du Congrès africain sur la Primauté du droit, op. cit.*, p. 61.

<sup>15</sup> Politis, N., *La synthèse de l'ordre et de la liberté*, Lisbonne, 1942, p. 23.

Or, pour ce faire en Afrique du Sud, en Rhodésie et dans les colonies portugaises, il s'offre deux possibilités: celle préconisée par les Mouvements de libération nationale engagés dans la lutte armée; ou encore une action des hommes de bonne volonté vigoureusement répercutée au niveau des Etats, et portée devant les Nations Unies.

Les deux solutions sont dégagées à l'heure actuelle. Cependant, située sur le plan de l'action libératrice, la première ne peut pas (comme nous l'avons vu dans ses rapports avec l'accroissement du nombre des réfugiés dans ces régions), intervenir en faveur des réfugiés dans l'esprit et le cadre qui prévalent conventionnellement à ce jour. C'est la raison pour laquelle l'action des Nations Unies dans ce domaine (malgré une certaine impression d'impuissance qui s'en dégage devant notre impatience de voir ces régimes évoluer ou disparaître) nous apparaît suffisamment tenace dans le sens de leur condamnation depuis l'existence de cette Organisation, pour recommander et insister qu'elle soit poursuivie.

## CHAPITRE VIII

### Appréciation critique des actions entreprises

#### *Les différents types d'action*

En dehors du renforcement du cadre juridique de protection pour les réfugiés en Afrique, les efforts ont encore porté sur des formules d'assistance matérielle, caractérisées par la réalisation de projets.

Dans ce cadre, entre une série d'actions, allant de la satisfaction des besoins élémentaires pour la survie des réfugiés dans la phase cruciale de leur situation — nourriture, soins médicaux, habillement et abri — jusqu'à l'établissement de programmes à plus long terme d'éducation, formation professionnelle, offre d'emploi, intégration dans le pays d'accueil, ou rapatriement librement consenti dans le pays d'origine.

Dans ces actions, on doit noter un net effort pour adapter les solutions aux milieux et des innovations. Certes, il reste vrai que beaucoup des actions tentées sont sujettes à critiques. On pourra toujours épiloguer et entretenir des débats académiques sur le fait de savoir quelle solution est la meilleure entre la politique de la planification zonale et celle de l'installation spontanée des réfugiés parmi la population locale du pays d'accueil. Il se trouvera toujours des partisans de l'une ou l'autre solution; c'est là une question de contexte et d'opportunité, mais non une question fondamentale.

Ce que nous considérons comme fondamental en revanche, c'est la nécessité, dans une première phase, d'endiguer le phénomène des réfugiés grâce à des solutions appropriées; puis à partir de cette plate-forme, de s'atteler par d'autres actions dans une seconde phase, à l'élimination progressive des causes et des racines du phénomène.

Dans les actions, nous distinguerons deux types: celles réalisées au bénéfice de la grande masse des réfugiés, à savoir les ruraux (agriculteurs, artisans pour la majorité), et celles destinées essentiellement aux urbains (intellectuels, cadres ayant reçu un certain degré de formation universitaire ou ayant une qualification professionnelle, en quête d'un emploi ou d'un complément de formation).

En ce qui concerne la première catégorie, l'action se situe à deux niveaux: celui du développement zonal ou régional et celui d'une installation systéma-

tique parmi la population autochtone; tandis que pour les urbains, elle se trouve concentrée autour d'une institution de l'OUA: le Bureau pour le placement et l'éducation des réfugiés.

Ce chapitre est consacré à l'examen de ces deux types d'actions. Cependant, pour des raisons de clarté, nous avons choisi, parmi les différentes expériences de développement zonal et d'installation systématique, de nous étendre plus particulièrement sur celles qui nous ont semblé offrir le plus d'enseignement: il s'agit du projet de développement zonal entrepris à Mboki, en République centrafricaine et de l'expérience sénégalaise d'installation spontanée des réfugiés.

## SECTION I

### **Le développement zonal**

La politique dite de développement zonal porte en elle l'espoir des experts et de diverses institutions pour assurer une rapide intégration des réfugiés en Afrique. La presque totalité de ces derniers, confrontés avec des problèmes de sécurité nationale, d'économie et de démographie dans certains Etats, ont été conduits vers cette solution. Mais d'autres considérations sont encore entrées en jeu: ce sont les avantages qu'une telle politique offre aux réfugiés, dans la mesure où ils sont assistés dans des activités productives, rentables et normalisantes pour leur vie d'êtres humains, et dans cette autre mesure où ces activités contribuent sans conteste au développement économique et social du pays hôte. Cette solidarité, créée par la réciprocité d'intérêts entre les Etats d'accueil et les réfugiés, constitue un argument solide en faveur de cette politique.

Mais, en fait, en quoi consiste le développement zonal? Il vise à assurer de façon durable l'intégration des réfugiés dans le cadre social, économique et politique du pays d'accueil en orientant leurs activités vers les techniques de la production économique. Dans cette phase, on veut les amener à s'organiser pour dépasser le stade de l'agriculture de subsistance, ainsi qu'à produire et commercialiser un certain nombre de biens, afin de leur permettre l'acquisition d'un revenu monétaire, point de départ indispensable pour leurs activités futures. Ce sont ces activités-là qui, menées en harmonie avec celles d'autochtones de la région et intégrées dans le cadre du plan de développement de l'Etat d'asile, non seulement conduiront vers une intégration plus profonde et plus durable dans le système socio-économique et politique du pays d'accueil, mais constitueront, à coup sûr, une contribution positive à l'économie de celui-ci par leurs résultats (production agricole, établissement de voies de communication, création de points d'eau, d'écoles, dispensaires, hôpitaux, etc. . . ).

Pour des raisons de sécurité et de paix régionale, et conformément aux résolutions de l'OUA et de la Convention régionale sur le statut des réfugiés, les zones choisies pour l'établissement sont situées «suffisamment éloignées» des pays d'origine.

A partir d'études et d'enquêtes préliminaires adéquates, les réfugiés sont installés dans la zone choisie. Les zones indiquées sont généralement celles qui se présentent soit comme inhabitées, soit comme très peu peuplées; elles offrent des possibilités de création de communautés rurales que l'on va s'efforcer d'intégrer au système économique et social de la région. Par quelles voies?

- D'abord en amenant les réfugiés à s'adonner régulièrement aux cultures vivrières et aux activités agricoles auxiliaires (élevage, pisciculture, etc. ...) afin d'assurer leur propre subsistance.
- Puis, en obtenant si possible des récoltes, un excédent à vendre sur le marché local, assurant des revenus monétaires.
- Enfin, en cultivant dès que possible, des récoltes marchandes en vue d'assurer la viabilité économique de la zone d'installation.

L'action d'intégration est entreprise dans cette zone à partir de pôles tels que des centres de formation agricole, des écoles, des dispensaires, des installations vétérinaires, des centres de multiplication de plants, de démonstration, de formation, d'activités sociales et collectives. Tout cela sert de tremplin au développement de la région.

La première phase des travaux: enquêtes préliminaires, transfert des réfugiés dans la zone choisie, assistance jusqu'à l'intégration de la zone dans le développement de la région, incombe au HCR et à ses partenaires (généralement l'Etat d'accueil et l'agent d'exécution). Cette étape franchie, la responsabilité de la suite des opérations revient à l'Etat d'accueil à qui il est loisible d'y associer les institutions spécialisées, ou encore les organisations non gouvernementales. De nombreuses actions de ce type ont été menées dans plusieurs Etats africains et dans pratiquement toutes les zones d'accueil. Cependant, pour des raisons déjà invoquées ci-dessus, nous avons choisi de nous étendre sur l'expérience d'installation faite en République centrafricaine à Mboki.

## **1. La zone d'installation de Mboki**

### **a) Origines et transfert**

Initialement, les réfugiés soudanais (d'origine Zandé, Baria et Dinka) sont venus s'installer en République centrafricaine autour de Bambouti à quelques kilomètres de la frontière de ce pays avec le Soudan. Sur la base

d'un accord signé en juin 1966 entre le gouvernement centrafricain et le HCR, ce dernier a organisé, en collaboration avec la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, une opération d'urgence en faveur de ces réfugiés.

La répétition d'incidents graves mettant aux prises ces derniers avec l'armée soudanaise, a décidé le gouvernement centrafricain en mai 1967 à déplacer les réfugiés et à les réinstaller à Mboki, dans le Haut-Mbomou, à 180 km de la frontière.

Après une longue et pénible marche, sur les 27.000 réfugiés du centre de Bambouti, 14.000 sont arrivés à Mboki et les autres sont partis en République du Zaïre.

D'un commun accord entre le gouvernement centrafricain, le HCR et la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, un organisme français spécialisé en matière de développement rural, le Bureau pour le développement de la production agricole (BDPA) s'est vu confier la tâche d'amener aussitôt que possible les réfugiés à subvenir à leurs propres besoins, et d'assurer leur installation initiale.

La première phase a notamment comporté l'entreprise des travaux d'infrastructure importants (ouverture de pistes et de routes, études topographiques, aménagement d'ouvrages tels que ponts, points d'eau, bâtiments collectifs, dispensaires, établissement des villages, délimitation des lots agricoles, etc. . . .); l'encadrement technique des paysans (approvisionnement en semences, outils, animaux; conseils sur la commercialisation des produits, etc. . . .); enfin, l'organisation administrative et financière, distribution des secours, administration des écoles, services sanitaires, etc. . . .

#### **b) Structures et fonctionnement**

Les lots agricoles, attribués par le gouvernement centrafricain, sont compris entre la rivière Keré et la rivière Mbokou, soit sur une étendue de 65 km de long et de 15 km de large. Cette zone est pratiquement vierge, excepté une petite partie occupée par les quelque 500 autochtones de Mboki <sup>1</sup>.

Des centres d'accueil sont établis dans divers endroits de la région pour accueillir les 200 à 400 nouveaux réfugiés arrivant chaque mois. Ces derniers sont périodiquement acheminés par camions jusqu'à Mboki.

A leur arrivée, ils sont immatriculés et reçoivent leur carte de ravitaillement, des vêtements, de la nourriture et des couvertures, avant d'être conduits dans les villages qui leur sont affectés. Là, ils sont pris en charge par un

---

<sup>1</sup> Rapport de la Mission dirigée par M. Gosselin, G. intitulé: *Le changement social et les institutions du développement dans une population réfugiée (Mboki, R. C. A.)*. Institut de Recherche des Nations-Unies pour le Développement Social, Genève, 1970, p. 5.

agent d'encadrement et se voient attribuer un lot d'environ 5 hectares chacun. Des outils, semences, plantes et boutures et des animaux de basse-cour sont distribués aux familles en fonction du nombre d'actifs.

Les villages, distants de 6 à 8 km, comptent de 200 à 3000 habitants. Chaque village comporte un centre d'animation, destiné à créer et organiser la vie sociale. Ce centre comprend une école, un dispensaire, un point d'eau, quelques boutiques (un centre d'animation), une «Maison agricole» (réservée à l'outillage et aux semences), un marché, un abri pour les nouveaux réfugiés, etc. ... Les centres sont destinés à créer des agglomérations pour développer les communications et les échanges dans les villages et entre eux. Généralement, c'est le lieu de résidence des instituteurs, infirmiers, commerçants, artisans et des animateurs <sup>2</sup>.

Le BDPA a adopté, pour l'administration de la zone, un système auquel les intéressés étaient les plus familiers, à savoir le système de l'«Indirect rule» pratiqué au Soudan et qui préconise la non-intervention dans l'auto-organisation des villages. Ainsi, à la tête du village, se trouve un «chef» nommé par la communauté; celui-ci est secondé par les «headmen» ou «capita» qu'il nomme lui-même. Chaque «chef» a son secrétaire, et chaque «capita» son assistant particulier.

A la fin de l'année 1969, afin d'établir une égalité formelle entre les «chefs» et les responsables nationaux, le gouvernement centrafricain a officialisé les «chefs» dans leurs fonctions. Les attributions dans les nouvelles structures hiérarchiques sont réparties entre 13 chefs de village contrôlés par quatre chefs de canton.

Ces autorités, outre certaines gratifications et avantages, reçoivent une allocation mensuelle, versée par le BDPA.

Un Conseil, convoqué chaque mois par le BDPA, réunit tous les mois les «chefs» en vue d'un examen d'ensemble des problèmes de la zone <sup>3</sup>. Il se compose du sous-préfet, de l'administrateur, du maire, de l'agent social du BDPA, du président de la section locale du MESAN <sup>4</sup>, de deux «chefs» et de deux autres personnalités.

Les différends dans la communauté sont réglés par une Cour de justice instituée au niveau de chaque village. Celle-ci se compose de juges sélectionnés parmi les membres des cours de quartier. «La Grande Cour», servant de Cour d'appel pour l'ensemble de la zone, est composée de quelques chefs de village et siège tous les deux ou trois mois. Ceux des réfugiés employés dans la fonction publique (travaux intéressant la collectivité), ne sont pas rémunérés

---

<sup>2</sup> Rapport Gosselin, *op. cit.*, p. 24.

<sup>3</sup> *Id.*, p. 30.

<sup>4</sup> Parti unique en République Centrafricaine.

financièrement, mais perçoivent des rations supplémentaires en vivres et en vêtements. La ration ainsi distribuée équivaut au salaire journalier du main d'oeuvre local, soit environ à 50 F CFA par jour, auxquels s'ajoute un supplément pour ceux qui sont obligés de s'éloigner de chez eux. Chaque mois, le volume global en argent ainsi distribué monte de 600.000 à 800.000 F CFA, soit 2400 à 3200 \$ par mois. Les autochtones qui en manifestent le désir, peuvent bénéficier des conseils et de l'aide du BDPA. C'est ainsi que des familles de Centrafricains ont pu être installées sur des lots identiques à ceux des réfugiés, et recevoir des semences et de la volaille.

### c) Les réalisations

#### — *Les infrastructures et l'agriculture*

La mise en valeur de la région de Mboki a nécessité, de 1966 à 1968, l'ouverture de quelques 300 km de pistes, dont 133 sont accessibles à tous genres de véhicules; la construction de 42 ponts et ouvrages de franchissement, dont 17 définitifs; et la création de 3950 lots agricoles, dont 3530 effectivement occupés.

Pour mettre en valeur ces lots, 228 tonnes de semences diverses ont été distribuées, dont: 950.000 boutures de manioc, 29.000 plants de manguiers, 11.000 plants de bananiers et 5000 plants de palmiers à huile. D'autre part, 150 ares de pépinières ont été réalisés et comportent notamment 8000 plants d'agrumes, 40.000 plants de pimentiers, une parcelle de canne à sucre, une pépinière de mûriers pour l'élevage du ver à soie. Les superficies cultivées dans la seule année 1968, qui étaient estimées à 2500 hectares environ, ont donné 1875 tonnes de produits vivriers (arachides, mil, riz, sésame, éleusine, haricots, etc. . . .), sur la base de 750 kg/hectare.

#### — *Le plan sanitaire*

Il a été institué à Mboki, l'une des infrastructures hospitalières les plus complètes en zone rurale en Afrique. Celle-ci comprend un hôpital, 8 dispensaires de brousse et une léproserie. L'hôpital situé à Mboki même, achevé en décembre 1968 et équipé d'un matériel moderne, se compose de 3 grands blocs: l'ambulatoire et ses services annexes, le bloc chirurgical, et la maternité. Cet ensemble est animé par un groupe comprenant un médecin, deux infirmières diplômées, des religieuses, des sage-femmes et des infirmières recrutées parmi les réfugiés ayant la qualification requise.

#### — *L'éducation*

Jusqu'au 31 décembre 1968, on estimait à plus d'un million le nombre d'élèves ayant fréquenté les classes primaires à Mboki, ce qui représente un

taux de scolarisation de l'ordre de 30 pour cent. Des travaux ont été entrepris dès juillet 1968 pour l'ouverture d'un collège d'enseignement général du type secondaire; il sera annexé à ce collège un centre culturel <sup>5</sup>.

Par ailleurs, on a créé un atelier de confection de vêtements, où plus de 4000 pièces ont été confectionnées et notamment des culottes, des chemisettes et des moustiquaires. Enfin, des cours d'enseignement ménager sont dispensés aux femmes réfugiées.

#### — *Les investissements*

Le montant des investissements et des dépenses dans le projet de Mboki s'est élevé de 1964 à 1969, à un total variant entre 3 et 6 millions de dollars <sup>6</sup>. La moitié de cette somme a été financée par le HCR et l'autre a été prise en charge par la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, le Programme alimentaire mondial (PAM), le Secours catholique, le Conseil oecuménique des églises, le "Church World Service", Le Fonds d'aide et de coopération (français), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et d'autres organismes de moindre importance.

#### — *Les objectifs économiques*

Les réfugiés dans cette zone s'adonnent notamment à la culture du tabac, café, manioc, arachides, palmiers à huile, sésame, maïs, patate, riz, citron. Leur production commerciale inclut le tabac, le café, le rauwolfia, la cire, le piment, le coton. Le plan d'ensemble vise à faire de Mboki le pôle du développement économique et social du Haut-Mbomou. Ce faisant, on compte sur le revenu tiré des produits de plantation, mûriers et tabac surtout, avec un appoint fourni par le piment, le rauwolfia et la cire; ce qui permettrait à la plupart des familles d'obtenir à terme, des revenus de l'ordre de 15.000 à 20.000 F CFA, soit 60 à 80 \$. Ce revenu placerait la population de Mboki au même niveau que celle de autres régions de la République centrafricaine.

Dans le cadre de ces objectifs, il est prévu pour la plantation de mûriers entre 1970 et 1975 un agrandissement de 100 ha; les élevages annuels passeront de 600 à 14.400, et la production de cocons augmentera de 30 à 720 tonnes en ce qui concerne les cocons frais, représentant 12 à 288 tonnes de cocons secs <sup>6</sup>. Ceci nécessitera un investissement total de 97 millions de F CFA. Les recettes escomptées seraient de 750.000 F CFA la tonne de cocons secs. En 1970, on a enregistré pour ce projet un déficit de l'ordre de 33.000.000 F CFA, déficit qui risque d'être couvert assez tôt pour donner un bénéfice de 7.500.000 F CFA en 1975.

---

<sup>5</sup> Rapport Gosselin, *op. cit.*, p. 77.

<sup>6</sup> *Id.*, p. 59.

## SECTION II

### L'installation spontanée

A côté de la formule de la planification zonale qui établit les réfugiés, du moins dans sa phase initiale, en communautés identifiables, une autre politique prévaut: c'est celle dite de l'installation spontanée.

Pour des raisons de principe ou d'ordre matériel, certains gouvernements ont été conduits à pratiquer cette politique qui consiste à laisser les réfugiés s'installer librement parmi la population autochtone. En effet, dans la mesure où les immigrants appartiennent au même groupe ethnique que cette dernière, avec des modes de vie, des moeurs et des coutumes semblables, cette approche, à l'appréciation de ces gouvernements, mérite d'être tentée. Ils en escomptent une intégration moins onéreuse et plus accélérée et une économie des moyens techniques et administratifs nécessaires à l'encadrement d'une planification zonale.

A leur arrivée, les réfugiés sont soutenus matériellement et moralement par leurs frères d'origine dans le cadre d'une solidarité ethnique. Ils partagent avec eux les produits et l'équipement matériel mis à leur disposition par les autorités centrales ou locales. Cette politique suppose *a priori* que le gouvernement du pays d'accueil ne voit pas d'objection à ce que les réfugiés s'installent définitivement sur leur territoire et s'intègrent avec leurs nationaux. On peut donc retenir, à l'avantage des partisans de cette solution, qu'une telle option s'oriente à long terme dans le sens d'une «détribalisation» des Etats africains en faveur d'un état d'esprit national.

De telles expériences ont été tentées dans quelques Etats africains et en particulier en République du Zaïre, au Sénégal, en République de Guinée, etc. . . . Pour des raisons invoquées ci-dessus, nous allons nous pencher ici sur l'expérience sénégalaise.

#### 1. Le mouvement des réfugiés au Sénégal

Le nombre des réfugiés dans ce pays qui proviennent essentiellement de la Guinée-Bissau et des îles du Cap Vert s'élevait en janvier 1970 à 69.188<sup>7</sup>. Sur ce chiffre, 64.388 se sont établis en Casamance, dans les départements de: Oussouye (428), Ziguinchor (9290), Bignona (1384), Sedhiou (26.348), Kolda (21.770), Velingara (5168). Le centre urbain de Dakar en compte 4800.

<sup>7</sup> Aux termes d'un recensement du gouvernement sénégalais effectué à cette date, «*Les réfugiés au Sénégal*», Rapport présenté par Sow, I., Président du Comité national d'assistance aux réfugiés, Présidence de la République, septembre 1970, p. 4.

Ils sont ethniquement d'origine Manjaque, Mankagne, Pépête, Baïnouk, Manding, Peuhl et Bolante; il s'agit là de groupes déjà représentés au sein de la communauté sénégalaise, et qui ont avec celle-ci des liens étroits de parenté, des coutumes, des moeurs et des langues communes. De 1960 à 1964, ces facteurs ont largement contribué à un accueil très hospitalier de la part de la population locale retrouvant en quelque sorte des membres de la «Grande famille» ethnique. Les villages frontaliers ont eu ainsi à supporter le poids de cette assistance fraternelle, pratiquement sans apport du gouvernement.

Cependant, à partir de 1964, avec la recrudescence des combats entre les troupes coloniales portugaises et les unités du Parti africain de l'Indépendance de la Guinée et des îles du Cap Vert (PAIGC), de nouveaux groupes de réfugiés, sans attache particulière avec les populations sénégalaises, ont commencé à affluer. Ils ont porté le nombre des réfugiés officiellement recensés de 6000 au premier trimestre de 1964, à environ 30.000 au 31 juillet 1964 <sup>8</sup>.

Dès lors, les seuls moyens de la population locale devenaient insuffisants pour faire face à la situation nouvelle; les autorités ont donc dû intervenir avec l'assistance du HCR et d'organisations non gouvernementales, pour soutenir leur effort.

## 2. L'administration

En raison de l'option du gouvernement sénégalais en faveur de la politique d'intégration directe des réfugiés à la population locale, on n'a pas envisagé pour eux, dans ce pays, une administration autonome. Chaque problème des réfugiés relève du département ministériel dont la compétence s'étend à ce secteur pour les nationaux en général. C'est ainsi que leurs problèmes sanitaires relèvent du ministère de la Santé et des Affaires sociales, et ceux de l'éducation, du ministère de l'Education nationale. Le gouvernement ne recrute pas de personnel chargé exclusivement des affaires de réfugiés. Ceux des agents de l'administration qui se consacrent à ces problèmes le font dans le cadre de leurs attributions normales. Cependant, la création du Comité national d'assistance en faveur des réfugiés (CNAR) en juillet 1965 <sup>9</sup>, soulignait la nécessité d'un organisme de coordination des différentes activités réalisées au bénéfice des réfugiés.

Cet organisme, rattaché au Secrétariat général de la Présidence de la République, s'est vu assigner comme tâches la coordination des activités en faveur des réfugiés sur le plan national, l'étude de toutes les questions pratiques d'assistance, l'exécution des différents programmes d'aide et la mise en application correcte des décisions relatives aux réfugiés.

<sup>8</sup> «Les réfugiés au Sénégal», *op. cit.*, p. 6.

<sup>9</sup> *Instruction N° 94/PR/SG du Président de la République*, en date du 20 juillet 1965.

Le Président du Comité, un haut fonctionnaire de l'Etat, est directement responsable devant le Président de la République.

Le Bureau du CNAR se compose de huit membres représentant chacun un des départements ministériels suivants: ministère des Affaires étrangères, celui des Affaires sociales, de l'Intérieur, des Forces armées, des Finances, du Plan et Développement, de l'Economie rurale, de l'Education nationale; auxquels s'ajoutent: le Directeur des Affaires sociales, le Président de la Croix-Rouge sénégalaise, et le Directeur du Secours catholique américain. Au niveau de l'administration départementale, les réfugiés relèvent de la compétence de la préfecture où ils se sont installés, et cela, au même titre que les nationaux. Ainsi, il n'existe pas un budget propre à l'assistance aux réfugiés distinct du budget général. Le préfet est chargé de la mise en oeuvre des programmes d'assistance aux réfugiés avec le concours des services techniques de son département, à savoir:

- les comités régionaux d'assistance pour le développement (CRAD) (distribution de prêts, semences, engrais, matériels agricoles, aussi bien aux réfugiés qu'aux nationaux);
- les coopératives (commercialisation des produits agricoles, prêts, etc. . . );
- les centres d'expansion rurale (CER) et les centres d'animation rurale (CAR) qui contribuent à la modernisation des activités des paysans et à l'initiation aux techniques culturelles modernes; ils participent également à l'organisation des services communautaires, des séminaires, etc. . .

### 3. Nature et structure de l'aide

L'inexistence d'un budget réservé à l'assistance aux réfugiés, rend difficile la comptabilité de l'aide aux réfugiés dans ce pays. Cette difficulté est accentuée par le fait que cette assistance se présente souvent en nature et en prestations (fourniture de terres de culture, services de l'administration, des coopératives et autres organismes). Ce phénomène a fait dire au Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, dans un rapport présenté le 4 octobre 1967, devant la 16e session du Comité exécutif du HCR, que:

«La contribution des autorités sénégalaises comprend notamment l'affectation de terres aux nouveaux réfugiés, l'organisation de services médicaux et d'enseignement, la mise en oeuvre du programme de développement communautaire et la fourniture de services pour les coopératives agricoles. On ne peut, pour le moment, évaluer exactement le montant de ces dépenses, mais il est certain que l'effort financier du gouvernement représente une contribution plusieurs fois supérieure à celle que fournit le HCR sur les fonds des contributions bénévoles.» <sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Nations Unies, HCR, Doc. A/AC-96/342, en date du 4 octobre 1967.

Cependant, on a pu établir certaines estimations à partir de l'aide apportée à un groupe précis de réfugiés, et les indications fournies par les départements ministériels et les services techniques intéressés. Ces estimations ont été faites, par exemple, pour un groupe de 10.500 réfugiés arrivés au cours de l'année 1968. Pour ce groupe, la contribution du gouvernement a été estimée à 585,150.000 F CFA <sup>11</sup> qui se répartissent comme suit, sur un budget de deux années:

Pour les terres fournies gratuitement à 1750 familles, à raison de 2 hectares chacune ( $\frac{1}{2}$  ha pour l'arachide de bouche,  $\frac{1}{2}$  ha pour l'arachide huilière,  $\frac{1}{2}$  ha pour les céréales,  $\frac{1}{2}$  ha en jachère) dont le montant total s'élève à 525,000.000 F CFA.

Dans le domaine de la santé, à raison de 800 F par personne, soit 8,400.000 F CFA (auxquels s'ajoutent 17,800.000 F CFA pour les frais d'hospitalisation), l'assistance du gouvernement atteint 26,000.000 F CFA.

Dans celui de l'éducation, à raison de 6600 F CFA en moyenne par famille, elle atteint 11,550.000 F CFA.

Alors que le montant de l'assistance agricole s'élève à 3,150.000 F CFA, celui des services divers (frais de transit, déchargement des vivres, etc. . .) atteint 15,750.000 F CFA.

Ces chiffres varient d'une année à l'autre, en fonction du nombre des réfugiés.

Le budget consacré en 1970 aux réfugiés dans les centres urbains, essentiellement à Dakar, s'est chiffré à 5,355.000 F CFA; il a été mis à la disposition du «Service social pour réfugiés et apatrides», créé à Dakar en 1967, en collaboration avec le HCR.

Pour l'ensemble de ces actions et de ces projets, le gouvernement sénégalais bénéficie de la participation importante du HCR, d'organisations gouvernementales, et d'agences bénévoles. Mais, en raison de la politique d'installation spontanée, l'assistance de ces institutions se trouve fondue dans le cadre général de l'aide internationale fournie au gouvernement sénégalais; ce dernier rendant toutefois compte de l'utilisation de ces fonds.

### SECTION III

## L'Etablissement rural des réfugiés

### 1. Le principe de l'établissement rural

Après l'aide d'urgence en faveur des réfugiés, la solution durable consiste (à défaut du rapatriement librement consenti des réfugiés dans leur pays

---

<sup>11</sup> «*Les réfugiés au Sénégal*», *op. cit.*, p. 3.245 F CFA = 1 \$ EU.

d'origine, ou de résidence habituelle), en leur installation à long terme, dans le pays de premier asile, en vue de les intégrer dans leur nouveau pays sur le plan économique, social et juridique; ou encore en leur émigration dans un autre pays d'asile.

Les gouvernements des pays d'asile et les organisations s'occupant du problème des réfugiés considèrent le rapatriement librement consenti comme la meilleure solution que l'on puisse apporter à ce problème. Cependant, ils estiment encore que, devant l'impossibilité d'une telle réalisation, il y a lieu de trouver une solution durable qui ne sera pas nécessairement la solution définitive. Que penser de ces principes appliqués au cas des réfugiés en Afrique?

Qu'il s'agisse de l'installation ou de la réinstallation, la condition essentielle est que les intéressés se procurent une occupation stable qui leur permette de gagner leur vie et de la mener décemment. En ce qui concerne le groupe important des réfugiés africains d'origine rurale, il est incontestable que leur installation dans l'agriculture peut offrir cette possibilité, ceci dans la mesure où il n'existe pas dans la plupart des Etats africains de régions suffisamment industrialisées pour absorber un grand nombre de réfugiés comportant une majorité de gens sans qualification professionnelle.

Des impératifs politiques plaident également en faveur de l'installation de ces réfugiés dans l'agriculture. En effet, dans bon nombre d'Etats africains, où les plans de développement économique et social ne sont pas encore élaborés, on a procédé à la création de zones d'installation pour des raisons essentiellement politiques. C'est dans ce sens d'ailleurs que l'on a retenu le principe de l'installation des réfugiés à une distance appréciable de la zone frontalière des pays d'origine et des pays d'accueil.

Ce sont là quelques-unes des raisons qui nous ont amené à considérer le principe de l'établissement rural comme une des solutions valables du problème des réfugiés en Afrique, à défaut du rapatriement librement consenti. Il faut encore ajouter que cette adhésion ne signifie pas que nous nous concentrons sur une seule forme d'installation ou de réinstallation en la considérant comme seule valable. En effet, les réfugiés rwandais en République du Zaïre ont bien trouvé dans des terres éloignées de leur pays, grâce à des efforts d'adaptation, un milieu propice à leur épanouissement. De même, en Tanzanie, les réfugiés rwandais dispersés parmi la population locale ont pu trouver à s'employer temporairement comme salariés chez des paysans relativement aisés avant de s'installer définitivement à leur propre compte.

Mais il s'en faut de beaucoup pour que la valeur de son seul principe assure à l'établissement rural toute l'efficacité attendue. Ces résultats dépendent encore largement de la mise en oeuvre de ce principe. Dans ce sens, le

débat a déjà été ouvert, opposant les points de vue ainsi que les appréhensions d'observateurs et d'experts qui se sont penchés sur ces aspects. C'est quelques-uns de ces points de vue que nous relevons ci-après, accompagnés de nos appréciations.

## 2. Sa nature

La création de nouvelles communautés rurales pour les réfugiés comporte les mêmes modalités techniques que toute autre opération d'établissement rural, c'est-à-dire qu'elle implique une définition aussi claire que possible des objectifs qui visent en premier lieu à rendre les nouvelles communautés rurales viables économiquement et socialement.

La viabilité économique signifie que les réfugiés ne produisent pas simplement de quoi se nourrir, mais également qu'ils puissent s'assurer un revenu monétaire à partir de la vente de leurs produits. Ce revenu servira au financement de frais divers tels que: vêtements, honoraires du dispensaire, scolarité, taxes locales, etc. . . . Ici, intervient encore l'important facteur du choix d'un bon terrain, auquel restent liées des considérations d'ordre agricole, économique et sociologique. Et, dans la mesure où les nouvelles communautés sont appelées à s'intégrer dans la système économique du pays d'asile, il y a lieu, au stade définitif du développement, de s'assurer des moyens destinés au transport des produits de la zone jusqu'au marché voisin.

Quant à la viabilité sociale, elle appelle de la part des promoteurs de l'établissement rural, un minimum d'assurance sur les chances de l'intégration sociale au sein d'un groupe ethnique parfois différent de celui des réfugiés; il importe aussi de doter la nouvelle installation d'un minimum de services (santé, également bénéficier. Par ailleurs, il faut encore tenir compte des possibilités d'un développement ultérieur et fixer en conséquence dans la phase initiale, des objectifs plus larges.

Or, la nature et les conditions mêmes dans lesquelles un programme d'établissement rural des réfugiés est conçu, ne permettent pas toujours de cerner tous ces facteurs et de leur accorder toute l'attention requise. En effet, l'organisation et les techniques que suppose l'établissement rural des réfugiés revêtent un certain caractère d'urgence. Placés devant une pareille situation, les gouvernements et leurs partenaires sont obligés d'agir rapidement sans toujours pouvoir prendre toutes les précautions requises pour une planification normale. Et, pour pallier aux inconvénients d'une planification rapide, il faudrait trouver des moyens très coûteux en investissement humain et en matériel, et pouvoir entretenir provisoirement les réfugiés dans des camps en attendant l'élaboration minutieuse de tels plans.

D'autre part, l'installation est nécessairement organisée en faveur d'un groupe de composition sociale hétéroclite. Pour cette raison, les avantages que les organisateurs pourraient tirer d'une sélection préalable des individus composant chaque groupe ne peuvent être escomptés.

Dans certains centres d'établissement rural des réfugiés, des manifestations causées par ces facteurs ont déjà fait leur apparition. C'est ainsi qu'à Mboki, sur le plan de l'intégration économique, les promoteurs de l'établissement rural se trouvent aujourd'hui devant le problème crucial des moyens de transport du Centre jusqu'à Bangui, la capitale. Les frais de transport accroissent à eux seuls le prix de revient des produits de 39.000 F CFA par tonne, soit 160 \$ de EU <sup>12</sup>! Et l'état des routes est tel que celles-ci sont inutilisables pendant toute la saison des pluies, soit six mois de l'année.

Par ailleurs, sur le plan de l'intégration sociale, faute de pouvoir procéder à une sélection initiale des individus du groupe, on se trouve devant des noyaux qui, par leurs antécédents (éducation, origine sociale, etc. ...) sont réticents ou déphasés devant les problèmes de l'agriculture. Nombreux sont les jeunes et l'intelligentsia dans le groupe, qui rêvent profondément de leur retour dans le pays d'origine.

Si on espère venir à bout de cette réticence grâce aux effets de l'éducation (apprentissage de la langue du pays hôte et de son histoire) sur les jeunes et par la création d'emplois non agricoles pour les adultes, le problème reste néanmoins posé. Il semble que pour ces derniers, l'idée d'essayer de les intégrer individuellement dans la communauté du pays d'accueil pourrait être envisagée.

### 3. Les structures de soutien

Les politiques préconisées par les experts pour les plans d'aménagement des villages de réfugiés ne concordent pas. Devant les problèmes de la dimension des villages, de leur agencement du point de vue socio-rural et des types de logements, les considérations sociologiques et techniques sont divergentes. Sur la base de l'examen des différentes zones d'installation de réfugiés créées en Afrique jusqu'alors, l'on peut dégager deux thèses. Une première thèse préconise dans la construction des villages de réfugiés le principe d'une approche traditionnelle, empirique. Elle souhaite voir les auteurs des projets se contenter de donner des directives générales et, pour le reste, de s'en remettre essentiellement à l'initiative des réfugiés eux-mêmes, exprimée ou assumée à travers leurs chefs traditionnels. C'est le principe qui vaut, par exemple, dans la zone d'installation des réfugiés rwandais de Bibwé, dans la province zaïroise de Kivu.

---

<sup>12</sup> Rapport Gosselin, *op. cit.*, p. 55.

L'autre tendance souhaiterait, en revanche, saisir l'occasion ainsi offerte de construire de nouveaux villages, pour entreprendre et créer des zones d'installation pilote, rationnelles et fonctionnelles; politique qui aurait l'avantage d'éliminer d'emblée les inconvénients inhérents aux types d'habitats et de modes de vie traditionnels.

Ce débat n'est pas simplement académique; il est d'importance, dans la mesure où il pose en fait le problème fondamental de savoir quelles institutions sociales serviraient de soubassement pour soutenir le plan de développement de l'économie monétaire par le commerce. Institutions traditionnelles, structures collectives ou para-étatiques du type moderne?

Il s'avère que si les structures traditionnelles offrent certains avantages comme les travaux collectifs, le tracé des pistes, la construction des bâtiments publics, etc. . . ., elles se trouvent limitées dans le cadre du développement économique préconisé et ne sont pas d'une grande utilité pour l'approvisionnement en produits de première nécessité, ou pour l'écoulement des cultures commerciales. D'autre part, si le principe qui veut rendre l'aménagement des villages plus rationnel et plus fonctionnel offre quant à lui, l'avantage d'anticiper sur les impératifs d'un développement économique de type moderne, il peut présenter les inconvénients d'un système à caractère artificiel et, du fait qu'il est dirigé, rendre plus difficile l'installation et l'intégration des réfugiés.

C'est ainsi que curieusement, à Mboki, où l'on n'a opté pour aucune de ces deux thèses a fin de promouvoir comme structures de soutien une synthèse des systèmes auxquels les réfugiés sont habitués <sup>12a</sup>, on se trouve devant des problèmes posés par les deux types de conceptions; et le problème des possibilités réelles d'une intégration sociale reste posé. Ainsi, du fait que l'installation est dirigée, et en raison de la différence entre le système d'administration en République Centrafricaine et celui du Soudan, on a pu observer des chefs un peu dépayés devant les nouvelles conceptions de leur autorité. En effet, l'autorité du chef au Soudan étant plus forte que celle du chef centrafricain, les premiers manifestent une certaine incompréhension devant un système d'intégration «par le bas». Par ailleurs, le fait de laisser aux chefs soudanais leur autorité traditionnelle, rencontre l'opposition des cadres et réfugiés politiques.

Il nous semble, ici, qu'une approche pragmatique en fonction de la nature du milieu et du groupe à intégrer (les groupes, selon leur appartenance ethnique et leurs habitudes socio-culturelles, s'accommodent plus ou moins de l'idée et de l'autorité d'un chef), peut aider à dégager non pas nécessairement

---

<sup>12a</sup> Il s'agit d'une synthèse du type de l'administration britannique dans le cadre des «Zande Scheme», de celui de l'administration soudanaise, et du type centrafricain.

la voie la plus rationnelle, mais la plus adaptée, c'est-à-dire celle dont l'objectif final est le plus adéquat.

L'objectif final dans cette action étant ici une intégration effective de l'établissement rural des réfugiés dans le cadre des plans nationaux de développement, la voie qui nous paraît être la plus appropriée consiste à *faire participer les réfugiés à l'ensemble des actions, en établissant avec eux par l'intermédiaire de leurs représentants officiels ou traditionnels, des rapports de communication sans cesse entretenus. Il est en effet déterminant que les réfugiés soient au fait de la nature des changements qui se préparent et de leurs motivations en liaison avec leur avenir.* C'est une voie qui nous semble susceptible d'anticiper sur les inquiétudes et les réticences des intéressés et, partant, de prévenir à long terme une hostilité à tous les niveaux et dans toutes les catégories, provoquée par leur découragement devant l'inefficacité des actions.

Il est probable que des études et des enquêtes sociologiques, menées au sein des groupes déjà établis et ayant pour but de mesurer et d'établir le bilan des efforts tentés jusqu'alors en matière d'intégration des réfugiés en Afrique pourraient être d'un grand apport pour améliorer les solutions présentes et épargner également, dans l'avenir, certains tâtonnements du passé.

#### **4. Le financement**

L'établissement rural est financé grâce à la participation en nature et en espèces des institutions locales de l'Etat d'accueil ou encore des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales. Cette assistance s'est présentée jusqu'ici uniquement sous forme de dons. Le coût relativement élevé d'une opération d'établissement rural et la nécessité de procéder bien souvent à des dépenses d'équipement et d'infrastructure, ont amené d'aucuns à imaginer le financement de ces opérations par des prêts plutôt que par des dons. Malgré le souci évident d'efficacité qu'elle manifeste, nous accueillons cette suggestion non sans un certain scepticisme.

En effet, qu'il s'agisse de prêts aux conditions du marché ou encore de prêts à des conditions «libérales», on imagine mal comment, compte tenu du long délai nécessaire à l'intégration de la nouvelle zone d'installation dans l'économie monétaire du pays d'accueil, l'on peut attendre des réfugiés un remboursement dans des délais raisonnables. Et, quand bien même cela serait possible, il resterait encore à trouver un gouvernement de pays africain d'asile qui accepte de contacter ou d'avaliser des prêts pour créer des zones d'établissement de réfugiés, alors que dans la plupart de ces pays, les autorités sont souvent astreintes à différer bien des investissements, faute de ressources!

Par ailleurs, il nous semble que le problème du financement des opérations d'établissement rural, lié à celui de l'impérieuse nécessité d'une coordination des actions de sources si variées, mérite une certaine attention de la part des participants aux différents projets. Comme il nous a été donné de lire les estimations sur investissements et les dépenses dans le projet de Mboki, celles-ci oscillent entre 3 et 6 millions de dollars des Etats-Unis, pour la période allant de 1964 à 1969. Cette variation traduit les difficultés qui surgissent et, partant, une certaine carence devant laquelle se trouvent les participants au projet concernant la prévision et la coordination de leur assistance, et qui pose le problème de la coordination, du gaspillage et du double emploi.

Enfin, un autre aspect de ce financement qui nous semble mériter de retenir l'attention des auteurs de projets d'établissement rural reste la capacité future de l'Etat d'assurer techniquement et financièrement le relais des autres partenaires à la fin de leur engagement. Il s'agit là d'un problème délicat sur lequel pèsent des considérations politiques, mais dont la négligence peut avoir des effets désastreux sur la réalisation définitive et le sens réel du projet. C'est dans ce sens qu'il est nécessaire de voir comment on peut faire progresser le système de financement actuel des opérations d'établissement. Cette optique vise davantage à améliorer la pratique actuelle, qu'à innover systématiquement.

## **5. Mise en oeuvre et modalités d'exécution**

Autour de la mise en oeuvre et de l'exécution des projets d'établissement rural, il se pose également un certain nombre de questions sur lesquelles l'on continue à s'interroger, et dont l'importance n'est pas négligeable.

En premier lieu, il s'agit de déterminer quel est, de l'Etat ou des organismes techniques spécialisés, le meilleur agent d'exécution d'un plan d'établissement rural et, par ailleurs, comment, dans le cadre de ce travail, répartir les compétences entre les différents éléments sur le terrain.

L'exécution d'un programme d'établissement rural constitue une tâche essentielle dans l'ensemble du projet. Le choix de l'organisme auquel ce travail doit incomber revêt donc une grande importance. Il appartient à l'Etat d'accueil de faire une option dans ce sens et de fixer un choix. Nombreux sont encore les cas où le gouvernement du pays d'asile assure lui-même l'exécution des projets d'établissement rural. Dans ce cas c'est sur la possibilité d'une action répartie et coordonnée au niveau de ses différents services, qu'il escompte de bons résultats. Cette politique est celle qui est le plus couramment pratiquée au Sénégal, tandis que d'autres Etats préfèrent, en consultation avec le HCR, s'assurer les services d'une institution d'exécution non gouvernementale. Cette dernière peut être de caractère technique ou encore à vocation

humanitaire et ayant une certaine expérience dans le domaine de l'installation des réfugiés.

Finalement il ne nous semble pas qu'il y ait une antinomie entre ces deux voies. Dans la mesure où la décision revient à l'Etat d'accueil, il y a tout lieu de penser naturellement que ce choix sera fonction de ses capacités techniques, administratives et financières. Ainsi, devant les difficultés d'une coordination au niveau des services déjà surchargés de problèmes courants, des gouvernements ont été amenés à faire appel à la deuxième voie en posant parfois, il est vrai, des conditions précises pour s'assurer des garanties quant à la neutralité, la non-allégeance confessionnelle, nationale ou autre, de l'organisme d'exécution en question. Mais, il s'agit là d'un autre problème sur lequel nous aurons l'occasion de nous pencher ultérieurement.

#### **a) Compétence administrative et compétence technique**

De même, s'est-on encore interrogé sur le fait de savoir s'il était toujours indiqué, dans l'exécution des programmes d'établissement rural, de laisser entre «les mêmes mains», les tâches de responsabilité générale (politiques essentiellement) et celles de responsabilité technique. Effectivement, il advient que ces deux types de responsabilités soient confiés par le gouvernement de l'Etat d'accueil à l'un de ses fonctionnaires qui les assume cumulativement.

Il nous semble ici, et selon l'expérience d'ailleurs, que la politique à suivre dépend de l'ampleur des programmes en question. Ceux de petites dimensions peuvent souffrir, sans trop de dommages, ce cumul de fonctions. Mais, en revanche, lorsqu'il s'agit de programmes d'une certaine ampleur, impliquant de nombreuses activités d'ordre technique (construction, infrastructures diverses, travaux agricoles, etc. . . .), il est indiqué d'avoir sur les lieux un technicien responsable de la surveillance et de la coordination de ces travaux sur les plans administratif et financier.

#### **b) Domaine réservé et action commune**

Dans l'exécution des programmes d'établissement rural, il s'est établi avec la pratique une certaine répartition des tâches entre les différents agents que constituent l'Etat d'asile, le HCR et les autres organisations internationales intéressées.

Selon cette pratique, c'est au gouvernement local que revient la tâche de prendre des décisions de principe relatives au programme d'établissement rural (désignation des lieux d'installation, et de l'institution chargée de l'exécution). Le HCR, à la demande du gouvernement, et après approbation de son Comité exécutif, fournit des conseils sur les problèmes des réfugiés dont il a l'expé-

rience; mobilise les ressources financières et d'autres moyens d'assistance nécessaires, et s'attache à assurer la coopération d'autres institutions intergouvernementales ou non. Quant aux diverses institutions spécialisées, elles sont appelées à fournir divers moyens d'assistance (conseils et services d'experts si nécessaire) et, dans l'élaboration de leurs programmes d'activités, à tenir compte des besoins des zones d'installation des réfugiés.

Cette répartition des tâches entre différents partenaires, réservant un domaine d'intervention à chacun des participants au programme, offre un cadre d'action valable pour peu que le souci d'une coopération effective empêche que le principe du domaine d'intervention réservé à chacun des acteurs ne constitue pas, en fin de compte, un goulot d'étranglement pour l'action des autres.

C'est dans ce sens qu'un programme peut encore souffrir de la lenteur des mécanismes de décision d'un des participants. En effet, dès le moment où un programme d'établissement rural s'avère nécessaire, le gouvernement du pays d'asile doit commencer, en collaboration avec les autres partenaires, à examiner aussitôt les modalités de son élaboration. Il s'agit surtout pour les autorités d'accueil de prendre un certain nombre de décisions de principe (désignation des lieux et de l'institution chargée de l'exécution). Ces décisions demandent souvent d'être prises dans un court délai; faute de quoi, il faut s'attendre à un prolongement de la réalisation de la phase d'urgence, aux conséquences multiples sur le plan tant matériel, financier que psychologique.

*Cependant, il est toutefois indispensable de concilier ici l'obligation d'agir rapidement et la nécessité de ne pas s'engager dans une action sans préparation suffisante.* Quoi qu'il en soit, une étude préalable de la situation, avec une enquête minutieuse sur les possibilités de réinstallation et les conditions requises pour ce faire; une estimation exacte des superficies, de la qualité des terres disponibles et de la salubrité de la zone; le choix d'un personnel compétent et qualifié, restent des conditions *sine qua non* pour qu'un projet d'établissement rural puisse être envisagé avec quelque chance de réussite.

## SECTION IV

### L'Éducation et l'emploi

#### A. Le niveau et l'importance des problèmes

Comme il nous a été donné de le voir ci-dessus, l'une des solutions importantes au problème des réfugiés, à défaut du rapatriement librement consenti, reste encore la possibilité d'assurer l'émigration des intéressés dans un autre

pays d'asile pour leur permettre de s'y installer et de s'y intégrer éventuellement.

Ce procédé, qui a été largement appliqué surtout en Europe, constitue un moyen intéressant pour résoudre les problèmes des petits groupes de rapatriés ou d'isolés, c'est-à-dire, en fait, le groupe des «urbains». Pour ceux-ci comme d'ailleurs pour les «ruraux», il s'agit de leur procurer un emploi ou encore de leur fournir les moyens de recevoir la formation professionnelle requise pour obtenir cet emploi.

Cependant, et surtout dans la conjoncture économique et politique prévalant actuellement en Afrique, l'intégration de ce petit groupe soulève infiniment plus de difficultés que celle de la grande masse des réfugiés d'origine paysanne. En réalité, il n'existe pas encore pour eux de procédure ni d'expérience reconnue, qui puisse être appliquée aux situations individuelles trop diverses qu'ils présentent; aussi, jusqu'à présent, ces cas individuels ont-ils été traités comme des cas d'espèce soumis aux gouvernements des Etats d'accueil. Mais l'expérience indique que cette forme d'action n'est pas à même de faire face au problème d'ensemble.

Quoi qu'il en soit, pour aller au-delà de cette pratique, et assurer plus de profondeur et d'efficacité aux actions en faveur des réfugiés dans ce domaine, les Etats africains ont procédé à la création d'un Bureau pour le placement et l'éducation de ces derniers. Les Etats comme les organisations, apportent leur contribution au fonctionnement de cet organisme.

De par sa nature (coopération institutionnelle entre Etats africains et organisations internationales), et l'esprit qui a amené sa création, le Bureau constitue un pas important dans la voie d'une solution au problème des réfugiés en général et du groupe des réfugiés «individuels» en particulier.

En alliant la volonté des Etats africains d'une part, l'expérience et les possibilités matérielles, techniques et financières des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, d'autre part, le Bureau offre sans nul doute, un tremplin prometteur dans la voie d'un règlement.

Cependant, ici également, la seule création d'un tel organisme ne peut pas constituer une fin en soi; car en dehors des problèmes de sa propre structuration pour lui permettre le fonctionnement efficace et adéquat que l'on en attend — action dans laquelle, nous avons pu le constater, il s'est engagé avec beaucoup de résolution d'ailleurs — ce Bureau doit nécessairement trouver des solutions à des difficultés fondamentales que rencontre, par delà les déclarations de bonnes intentions, la mise en oeuvre d'une politique harmonieuse et adéquate en matière d'éducation et d'emploi des réfugiés en Afrique. Ces difficultés, de portée variable, se situent aussi bien au niveau des individus qu'à celui des Etats.

Sur le premier plan, se trouvent confondus: les problèmes posés par les options personnelles des réfugiés (qui ne correspondent pas toujours aux besoins des gouvernements), avec des problèmes pratiques et d'orientation. Sur un autre plan, se situent les considérations politiques et économiques qui conditionnent les attitudes des Etats africains et sur lesquelles le Bureau doit engager un dialogue permanent avec les gouvernements intéressés pour trouver des solutions adéquates.

Une telle action, à chacun des deux niveaux, présuppose de la part du Bureau, dans le cadre même du Secrétariat de l'OUA, qu'il soit équipé et structuré en fonction des nombreuses et importantes tâches qui lui sont assignées statutairement. Ce qui implique des cadres compétents et jouissant de la confiance des Etats membres de l'Organisation africaine, mais également de celle des nombreuses institutions collaborant à l'action menée en faveur des réfugiés en Afrique.

## **B. Impératifs du développement ou options individuelles des réfugiés?**

Comme il nous a été donné de le voir, l'éducation et l'emploi des réfugiés en Afrique restent encore dans le domaine des questions en ce qui concerne divers problèmes d'ordre pratique, économique et politique.

A qui donner la possibilité de poursuivre ou d'entreprendre des études: priorité aux vocations individuelles des réfugiés ou aux besoins des Etats? Dans quels domaines et dans quels pays: en Afrique ou hors d'Afrique? Comment encadrer ces étudiants réfugiés pendant la durée de leurs études? Où et comment leur assurer un emploi à la fin de celles-ci?

Ici, le Bureau a posé avec justesse la nécessité d'une meilleure coordination entre les organisations donatrices de bourses d'études ou de stage, mais aussi entre le Bureau et les universités, les écoles et les gouvernements d'accueil. Un tel cadre d'examen offre de bonnes perspectives pour discuter fructueusement sur la politique d'ensemble à suivre.

Dans ce domaine, il nous semble évident que l'Afrique ne peut pas se permettre le luxe de s'engager dans une politique de «l'éducation pour l'éducation». Celle-ci doit être planifiée conformément aux besoins du développement économique, et en vue de multiplier les compétences nécessaires à ce dernier. L'éducation des réfugiés africains ne peut pas échapper à cet impératif et doit répondre aux mêmes exigences. Dans le sens d'une telle politique, des indications précieuses nous sont fournies par un nombre suffisant de travaux et de conférences organisés sur le plan continental et dégagant les options fondamentales des Etats africains en la matière.

Nous nous référons ici notamment aux conclusions du groupe de travail de la CEA sur la main-d'oeuvre et l'apprentissage, réuni à Lagos en février

1967, et à celles de la Conférence des Etats africains sur le développement de l'éducation en Afrique, tenue à Addis-Abéba en mai 1961.

Dans son rapport, et à propos des quelques questions auxquelles on se trouve confronté ici, le groupe de travail précité estime en effet que,

«pour utiles que soient les études et la formation à l'étranger quand il s'agit d'acquérir des connaissances et de se perfectionner dans des domaines au sujet desquels l'enseignement local est encore insuffisant ou inexistant, elles n'en entraînent pas moins de nombreux problèmes: le non-retour des étudiants les plus doués, la nécessité de fixer des critères appropriés pour établir les équivalences des diplômes, enfin le risque pour les diplômés qui rentrent de l'étranger de ne pas trouver la place à laquelle ils peuvent prétendre dans l'économie. Tous ces problèmes demandent à être examinés avec soin. Pour pouvoir garder plus facilement le contact avec les nationaux qui font des études à l'étranger et les absorber plus facilement sur le marché national de l'emploi, il faut, d'une part, n'avoir recours aux études à l'extérieur et aux bourses accordées par des pays étrangers que lorsqu'il s'agit de combler les lacunes de l'enseignement local et, d'autre part, coordonner judicieusement l'enseignement offert à l'étranger avec celui qui est disponible sur place.»<sup>13</sup>

On estime à 2400 \$ EU par an<sup>14</sup> les frais d'entretien et d'études d'un seul des quatorze Sud-africains étudiant la médecine en Europe. Le coût total de leurs études est évalué à 200.000 \$. Ces données éclairent et aident à saisir la portée réelle de la prise de position de ce groupe. En effet, si ces étudiants avaient été inscrits dans une université africaine, on aurait pu espérer, outre celui du moindre coût, deux avantages d'une telle politique: d'abord les intéressés seraient tenus au courant de la situation de la main-d'oeuvre des pays où ils espèrent solliciter un emploi, et ensuite les Etats d'accueil auraient ainsi bénéficié d'une somme aussi importante sous forme de subventions à ceux de leurs établissements qui auraient admis les réfugiés.

Une autre considération est également de taille: c'est le grand nombre de demandes d'admission à l'enseignement supérieur qui se formulent de plus en plus en Afrique même. Sans une planification permettant de s'assurer que les intéressés pourront trouver au terme de leurs études un emploi en rapport avec leur formation, cet enseignement se fait à perte sèche, et devient ruineux à la longue pour l'Etat. C'est ainsi que l'on note en Ouganda, par exemple, qu'un cours d'enseignement supérieur revient 15 fois plus cher qu'un cours d'enseignement secondaire; et au Burundi, 20 fois plus!

---

<sup>13</sup> Extrait de «*Situation de la main-d'oeuvre en Afrique: ses rapports avec les réfugiés instruits*», Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains, Doc. AFR/REF/Conf. 1967, N° 12, p. 2.

<sup>14</sup> «*Note sur l'action en faveur des réfugiés dans le domaine de l'éducation*», Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, Doc. A/AC. 96/394, en date du 14 août 1968, *op. cit.*, p. 17.

Dans la mesure où la pénurie de cadres techniques moyens est quasi générale en Afrique, et surtout devant la nécessité d'établir un rapport valable entre les dépenses, les besoins et les moyens, il paraît souhaitable d'orienter un certain nombre de réfugiés dans cette voie, susceptible de leur assurer des débouchés.

De même, dans certaines résolutions de la Conférence de mai 1961, les gouvernements africains ont déclaré s'abstenir en général

« d'octroyer des bourses d'études à l'étranger pour des études qui pourraient aussi bien être poursuivies en Afrique. Ceci est essentiel aussi pour permettre le développement des centres d'enseignement supérieur africains. Si, toutefois, la formation professionnelle spécialisée ne peut être obtenue sur place, tout l'appui nécessaire sera évidemment donné à l'étudiant pour faciliter ses études à l'étranger. Ce principe de base devrait être également adopté par tous les gouvernements et organisations distribuant des bourses d'études aux pays africains. »<sup>15</sup>

Est-ce à dire qu'il faille faire abstraction des désirs secrets ou avoués des principaux intéressés, c'est-à-dire des réfugiés eux-mêmes? Bien au contraire, nous estimons que des actions de ce genre menées contre l'assentiment de ces derniers ou malgré eux, ne peuvent être que vouées à l'échec. Ce serait une gageure perdue d'avance que d'attendre des individus orientés dans ces conditions, un résultat positif (surtout lorsqu'il s'agit d'intellectuels réfugiés dont le sentiment de susceptibilité est particulièrement aigu).

L'on peut, en revanche, s'attendre à long terme, à une déception des Etats d'accueil devant la perte d'investissements engagés dans la formation de ces réfugiés, et l'on ignore sous quelle forme se manifesterait cette réaction. D'un côté, des réfugiés aigris, persuadés qu'ils ont été traités comme des détritiques que l'on voudrait simplement dissimuler à la conscience de la société, et, de l'autre, des Etats d'accueil amers et déçus des résultats de leurs tentatives généreuses. Tel nous apparaît le risque d'une politique d'éducation et d'emploi des réfugiés, ne tenant compte que des seuls besoins des Etats, contre la volonté des premiers intéressés.

Une atmosphère de confiance et de respect réciproques entre les réfugiés et les administrateurs de leurs programmes, ainsi qu'une meilleure coordination des systèmes et procédures d'octroi de bourses entre les organisations, devraient rendre possible la conciliation des besoins des Etats avec les aspirations de la grande majorité des réfugiés.

Et, dans ce cadre, comme le rapporte un expert:

« les organisations d'assistance doivent faire en sorte que l'aide apportée à l'étudiant lui convienne en tant qu'individu et se révèle aussi un investissement raisonnable du point de vue de son utilité pour le pays hôte ou pour sa patrie. Il s'agit d'une entre-

---

<sup>15</sup> « Situation de la main-d'oeuvre en Afrique: ses rapports avec les réfugiés instruits », *op. cit.*, p. 3.

prise difficile sur le plan technique comme sur le plan psychologique, mais une coopération intense et permanente des institutions engagées dans ce travail devrait permettre de prendre des dispositions qui pourraient contribuer à améliorer la situation actuelle.»<sup>16</sup>

A côté de ces tâches de structuration et de politique à suivre dans le domaine de l'éducation des réfugiés au regard de leur emploi futur — et pour lesquelles la voie est ouverte — le Bureau devra encore s'attacher à dissiper les appréhensions des Etats d'accueil et les amener à un plus grand libéralisme en matière d'éducation et d'emploi.

Aux termes de la Convention de juillet 1951 relative au statut des réfugiés, les Etats d'asile ne sont pas tenus de dispenser gratuitement l'enseignement secondaire aux réfugiés au même titre qu'à leurs nationaux.

Or, il s'avère que cet enseignement coûte cher. De ce fait, la plupart des Etats africains ouvrant leurs écoles aux réfugiés espèrent recevoir une subvention.

Par ailleurs, à mesure que se développe l'enseignement primaire dans les communautés de réfugiés, le nombre de demandes d'admission pour le secondaire s'accroît également, en même temps d'ailleurs que les demandes des nationaux. On peut craindre que ce processus se poursuivant dans le temps, n'amène les nationaux à revendiquer leur place au détriment des réfugiés. Malgré la générosité dont ont fait preuve la plupart des Etats africains, certains gouvernements ne manquent pas de s'inquiéter devant une telle perspective et se demandent également si l'éducation des réfugiés contribue nécessairement à la réalisation des objectifs économiques et sociaux de leur plan de développement.

Il importe ici de ne pas attendre que la tempête se déclenche et d'agir avant que ces Etats, contraints par la pression des faits, ne prennent des décisions qui seraient à déplorer. Dans ce sens, des entretiens et une action commune du HCR, de l'OUA et des autres organisations internationales en vue de trouver un moyen de soulager les Etats d'accueil du poids supplémentaire que comporte, pour leur budget, l'éducation des réfugiés, devraient apaiser ces craintes et fléchir les attitudes en faveur d'un plus grand libéralisme.

Et, sans remettre en question l'attitude des Etats qui espèrent systématiquement une subvention, du fait qu'ils ouvrent les portes de leurs écoles aux réfugiés — attitude qui trouve sa justification dans la difficile réalité économique de ces Etats —, il nous semble permis d'espérer, toutefois, une évolution qui conduirait par exemple ces derniers à accorder aux réfugiés établis sur leur territoire (et qui, du fait des programmes d'établissement rural, participent

---

<sup>16</sup> «*Situation de la main-d'oeuvre en Afrique: ses rapports avec les réfugiés instruits*», *op. cit.*, p. 14.

aux recettes fiscales), les mêmes conditions d'éducation qu'à leurs nationaux. Il est indispensable encore, pour éviter ce qui à coup sûr constituerait un bouchon d'étranglement à toute la politique d'assistance aux réfugiés africains en matière d'éducation et d'emploi, d'obtenir des Etats plus de libéralisme devant les cas qui leur sont soumis.

En effet, si jusqu'à présent il a été donné aux réfugiés ayant étudié en Afrique de trouver un emploi sans trop de difficultés, il se trouve encore des gouvernements qui, en dépit de leurs déclarations et engagements, hésitent encore à employer des réfugiés, même s'ils sont dotés des qualifications et des diplômes requis, dans la mesure où, songent-ils, ces derniers risquent de concurrencer leurs propres nationaux.

Ces appréhensions les ont même amenés à éviter de favoriser à l'excès les possibilités des réfugiés en matière d'enseignement et en particulier dans les branches où la concurrence est déjà vive au niveau de leurs propres nationaux. Actuellement, ce sont surtout les réfugiés originaires de l'Afrique méridionale, parmi lesquels le nombre de diplômés commence à augmenter sensiblement, qui sont en train de s'interroger sur de telles incertitudes. La plupart d'entre-eux poursuivent leurs études en dehors de l'Afrique (surtout aux Etats-Unis) et nombreux sont parmi eux qui appréhendent le moment de leur retour sur le continent en raison de la situation qui les attend.

Enfin, il est essentiel que les Etats africains soient pénétrés de la vraie nature et de la portée exacte de leurs rapports avec les réfugiés, rapports qui veulent que chacune des parties donne et s'attende à recevoir de l'autre. Pour valoriser et conférer tout son sens au geste humanitaire qui constitue le fondement de l'action des Etats en leur faveur, les réfugiés apportent en fonction de leur catégorie une contribution à l'édification économique, sociale et culturelle de l'Etat d'accueil. Cette contribution constitue donc moins une contrepartie au geste de l'Etat d'accueil, qu'une justification de la justesse de cette politique. On ne saurait établir un principe de réciprocité entre l'action des Etats et celle des réfugiés, au risque de vider la première de son contenu hautement humanitaire.

Dans la réalité quotidienne, les Etats d'accueil ne doivent pas espérer, en contrepartie de leur hospitalité, trouver chez les réfugiés un réservoir de main-d'oeuvre à bon marché où ils puiseraient à volonté et au gré de la conjoncture économique et politique.

Il ne s'agit malheureusement pas là de simples appréhensions, mais bien de remarques que nous formulons à pertin de situations vécues et dans lesquelles le Secrétariat de l'OUA a eu à intervenir. Ce fut le cas notamment de la Zambie, où, en mai 1970, le Secrétaire général adjoint de l'OUA, chargé des Affaires politiques, M. *Sahnoun*, est intervenu auprès des autorités de ce pays

qui, en raison de la nouvelle politique de «zambianisation» des cadres, avait procédé à de nombreux licenciements et révocations d'étrangers, parmi lesquels plusieurs réfugiés. C'est cette intervention qui aura permis d'amener le gouvernement à surseoir à l'application de certaines mesures <sup>17</sup>.

D'autre part, un mythe entretenu par la colonisation (et toujours présent dans les esprits) qui veut que le Blanc soit nécessairement plus compétent que le Noir, quelle que soit la formation de ce dernier, nous montre certaines autorités nationales africaines écarter les demandes d'emploi des réfugiés en invoquant des raisons économiques.

Le fait même pour eux de n'oser avouer publiquement leur préoccupation secrète est assez révélateur de l'embarras de ces autorités quant au bien-fondé d'une semblable attitude. C'est pourquoi, sans aller les bousculer outre mesure, le Bureau devrait s'attacher à faire prévaloir auprès d'eux le fait que l'expert européen n'est pas là pour les sauver, mais plutôt pour les assister dans leurs efforts, et que cette assistance, pour utile qu'elle se révèle parfois, coûte cher en devises, indemnités et avantages divers. Dans ces conditions, si un réfugié à compétence et qualifications égales revient moins cher, il faut lui faire confiance et porter le choix sur lui.

Il est vrai qu'il est plus facile pour un gouvernement d'attendre la fin d'un contrat passé avec l'expert européen pour donner sa place à un national postulant, que de licencier un réfugié aux mêmes fins. Mais nous n'en sommes pas encore à ce stade heureusement; et, comme il nous a été donné de le voir, la plupart des rapports de sources autorisées sont formels sur ce point. Quoiqu'il en soit, les promoteurs et administrateurs du Bureau doivent se rendre compte de ce facteur important, que l'avenir de la politique d'éducation et d'emploi des réfugiés en Afrique dépend de leur échec ou de leur succès dans cette phase.

---

<sup>17</sup> «*Missions en Afrique de l'Est sur la question des réfugiés*», Bureau pour le placement et l'éducation des réfugiés, Réunion du Conseil à Addis-Abéba, janvier 1971, doc. N° 2, p. 2.



## CONCLUSION

Parmi les graves préoccupations des Etats nouvellement indépendants d'Afrique, le problème des réfugiés figure en bonne place. Ce dernier, inhérent à la nature même de la conjoncture prévalant dans la région sur les plans politique, économique et social, affecte tous ces Etats dans leur ensemble.

En effet, contrairement à ce que l'on a pu observer ailleurs, en particulier en Europe, le mouvement des réfugiés en Afrique n'a pas suivi un courant unilatéral orienté à partir d'un type ou groupe d'Etats vers un autre, dessinant ainsi une ligne de clivage d'une part entre le groupe des Etats d'origine (avec sensiblement les mêmes conceptions idéologiques) et, d'autre part celui des Etats d'accueil (appartenant à la même famille idéologique). Ici, les pays sont pour la plupart à la fois Etats d'accueil et Etats d'origine de réfugiés.

Par ailleurs, en Afrique, le problème des réfugiés constitue de sérieuses menaces pour l'existence même des Etats en affectant directement leur développement économique et social, leur cohésion nationale, la stabilité des nouvelles institutions, leur sécurité intérieure et extérieure.

Placés *de facto* sur un même pied d'égalité en matière de responsabilité devant le problème et devant la menace commune, les dirigeants africains vont s'orienter vers la recherche méthodologique de solutions d'ensembles applicables à toute la région. Leur action se conjugue autour de deux motivations: la sauvegarde de l'existence des jeunes Etats en leur assurant la paix intérieure et extérieure, et la protection des droits de l'individu.

Quoi qu'il soit encore prématuré de préciser laquelle de ces deux motivations est prépondérante dans l'action menée, il nous semble cependant possible dès à présent de révéler qu'un travail éminemment réconfortant a été accompli pour désamorcer la situation explosive initiale, et endiguer le phénomène des réfugiés dans cette partie du monde.

Sur un terrain pratiquement vide, où tout était à créer, ce travail a consisté à élaborer un cadre et des modalités qui répondent aux besoins d'un règlement exigé par la spécificité du problème des réfugiés en Afrique.

C'est ainsi qu'il s'offre aujourd'hui à ces derniers, avec la Convention de l'OUA et les instruments à vocation universelle, un cadre de protection juridique et des moyens permettant de leur assurer une protection économique et sociale dans les Etats africains d'accueil.

Pour un certain nombre de réfugiés, des solutions temporaires ou définitives ont été trouvées. Des accords bilatéraux ont été passés entre Etats de la région, régissant des aspects particuliers du problème, et de nouvelles lois votées par les parlements de certains pays soucieux d'agir dans le même sens. L'effort tenté pour adapter ces actions à la réalité locale est manifeste au niveau de la conception comme à celui de la réalisation.

A côté de cet effort d'une portée considérable pour asseoir, sauvegarder et protéger les droits de l'Homme dans l'Afrique postcoloniale, le large esprit de coopération qui a prévalu entre ses auteurs mérite d'être relevé.

De par son ampleur, sa soudaineté et ses caractéristiques propres, le problème des réfugiés en Afrique dépassait les possibilités d'action des principales institutions intéressées, considérées individuellement. Et c'est grâce à une politique de coopération interinstitutionnelle permettant d'associer les efforts limités de chacune d'elles, que l'on a pu dégager des solutions à la mesure des problèmes posés.

En effet, pour les premiers intéressés, à savoir les Etats africains frappés par une grave pénurie de moyens techniques, matériels et financiers, le problème des réfugiés constitue une charge supplémentaire à même de menacer dangereusement l'équilibre économique interne, ainsi que les plans de développement de leur économie. Leur bonne volonté à l'égard du problème n'aurait été dès lors que des vœux pieux, probablement insuffisants à eux seuls pour dominer la situation.

Il a fallu l'intervention des organisations internationales de toutes natures (gouvernementales et non gouvernementales; laïques et confessionnelles), avec leur capital d'expériences, leurs moyens techniques et financiers, pour les alléger de ce fardeau supplémentaire et le rendre ainsi plus supportable. Grâce à ces actions menées à partir de moyens relativement limités, mais cependant mus par un effort sérieux de coordination et d'adaptation, on est ainsi parvenu à endiguer un grave problème et à créer une atmosphère indispensable pour l'établissement de la paix dans cette région du monde.

Considérés sous l'angle de l'action des organisations internationales, les résultats acquis ici constituent un témoignage réconfortant de ce qu'il est possible d'espérer dans ce domaine.

Dans une conjoncture où le baromètre est au grand doute en ce qui concerne l'action de ces dernières, ce qui a été conçu et réalisé face au problème des réfugiés en Afrique intervient en temps opportun pour nous indiquer que les ressources nécessaires pour permettre à ces institutions d'atteindre leurs objectifs et combler tant d'espoir sont loin d'être épuisées.

Devant un problème aussi complexe et lourd de conséquences, le comportement des Etats africains se révèle positif; ceci, en effet, dans la mesure où,

malgré les nombreux handicaps d'ordre politique, économique et social en face desquels ils se trouvent, ils sont parvenus à désamorcer le grave problème des réfugiés, en lui ouvrant un nouveau cadre institutionnel d'action. Mais, par-dessus tout, ce nouveau cadre de règlement offre le climat pacifique de sérénité indispensable à la réalisation de leurs vastes et complexes programmes de construction nationale.

Les responsabilités tant diplomatiques qu'administratives, assumées ici avec clairvoyance et méthode par l'OUA constituent un témoignage favorable à cette Organisation quant au rôle de catalyseur qui pourrait être le sien. En ce qui concerne sa contribution à l'établissement de la paix régionale, son action sur le plan normatif n'a pas été moins importante.

Est-ce à dire que le problème des réfugiés a trouvé sa solution en Afrique? Certainement pas, tant s'en faut! La reconnaissance des efforts déployés dans la recherche de solutions appropriées ne doit pas être considérée dans ce sens. Elle signifie simplement que le problème est effectivement pris en charge, cela d'une manière susceptible de conduire à des solutions positives. Ici, cette prise en charge est effectuée de deux manières: d'abord par l'assistance matérielle et la protection juridique requises; puis, par la recherche et l'établissement d'un minimum de normes juridiques susceptibles d'endiguer le plus efficacement possible les effets du phénomène des réfugiés.

Dans les deux cas, il reste encore un travail important appelant un effort sérieux, soit dans le sens d'une meilleure coordination des diverses actions (premier cas), soit encore dans celui de la mise en oeuvre des normes élaborées, ce qui implique notamment des aménagements institutionnels à l'intérieur des Etats (deuxième cas).

Par ailleurs, l'on ne peut manquer de se demander ce qu'il en est des causes qui, précisément, portent en elles les germes du phénomène des réfugiés.

Ici, sans préjuger de la question de savoir s'il est matériellement possible de trouver remède aux causes de ce problème, ou encore si ces dernières sont inhérentes à la nature même des sociétés humaines, on peut concevoir toutefois une action d'anticipation des Etats, qui réduise les causes de conflits, à défaut de ne pouvoir les éliminer complètement.

Dans le cas précis des Etats nouvellement indépendants d'Afrique, cette action doit être nécessairement menée à deux niveaux:

Celui, d'abord, des problèmes ethniques, où les gouvernements s'attachent à promouvoir politiquement et administrativement une participation dosée et systématique de toutes les ethnies et à tous les échelons de la vie nationale, pour aboutir un jour (encore lointain) à la création, chez les groupes, d'un sentiment de «vouloir vivre en commun».

Parallèlement à ce programme, il leur faudra dégager des normes qui répondent aux fonctions que l'Etat doit assumer sur le plan économique et la prestation de services. Et, dans ce sens, après avoir pris les précautions indispensables pour prévenir toute accumulation et confiscation dangereuse de la puissance publique entre les mains des particuliers, trouver un fondement démocratique à l'administration de l'Etat, en soumettant cette administration au respect de la loi, qui exprime la souveraineté de la nation et assure en même temps la protection de l'individu. Effectivement, entre le souci d'une efficacité qui entraîne des tensions qu'on ne peut pas toujours dominer, et celui d'une liberté sans limite, nous pensons qu'il y a un moyen terme.

Enfin, il y aura lieu d'agir en sorte que l'organisation sociale qui en découlera soit suffisamment solide pour supporter l'épreuve du doute et du scepticisme.

Concevoir une telle perspective d'évolution volontairement pacifique en ce qui concerne les pays sous des régimes de domination coloniale et raciste serait de notre part faire preuve d'un excès d'optimisme, tant est borné l'entêtement des dominateurs, et grande leur foi dans les vertus de l'argument de la force contre celles de la force de l'argument.

Entre ce défi lancé à la conscience de l'humanité et la vigoureuse riposte que les Mouvements de libération sont en train de lui préparer, il y a, hélas, très peu de place dans l'avenir immédiat tout au moins, pour une conquête pacifique en faveur des droits de l'Homme dans cette partie du continent africain.

## INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

Ici, nous voulons simplement indiquer les différentes catégories de sources utilisées pour l'examen des principaux problèmes étudiés et les difficultés propres aux recherches sur le tiers monde en général.

Face à une étude concernant les pays communément appelés en voie de développement, l'un des grands obstacles que l'on rencontre porte précisément sur les sources. Cet état de choses est dû souvent à la défectuosité de l'administration et à l'absence de services d'information qui, s'ils existent, sont réduits au strict minimum. Enfin, dans la quasi-totalité des cas, le service des archives est encore très mal conçu. En ce qui concerne notre travail, nous avons fort heureusement pu surmonter quelques-uns de ces obstacles grâce au fait que dans la plupart des cas les archives sont déposées non seulement auprès des Etats d'origine ou d'accueil des réfugiés, mais aussi auprès des organisations internationales et régionales dont les secrétariats disposent de services d'archives assez bien organisés du point de vue de la conservation et de la distribution. Ce facteur nous a offert la possibilité, dans la recherche d'un document particulier, d'avoir une plus grande diversité de dépôts.

Le peu d'études systématiques sur le problème des réfugiés en Afrique fait que l'essentiel de nos sources sera constitué par des documents. Ils proviennent:

a) *des secrétariats des institutions internationales* chargés du problème des réfugiés dans l'ensemble, et des réfugiés africains en particulier (Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés; Organisation de l'unité africaine; Ligue des sociétés de la Croix-Rouge, et d'autres organisations bénévoles).

Ces documents se rapportent aux mouvements des réfugiés africains depuis leur début dans le cadre des Etats actuels, à l'action des organisations internationales et des Etats pour les endiguer, les principes d'action, les objectifs visés, les moyens mis en oeuvre et les résultats obtenus.

Ainsi, au niveau du HCR, nous avons pu disposer des rapports annuels du Haut Commissaire à l'Assemblée générale de l'ONU sur l'évolution de l'ensemble des programmes élaborés par le HCR en Afrique; des textes de base sur l'organisation de la coopération et de la mise en oeuvre de celle-ci entre le HCR, d'une part, et les autres institutions, d'autre part; de même que les solutions pratiques inspirées et appliquées sur le terrain. Enfin, des textes

des accords et des instruments juridiques fixant le cadre du problème des réfugiés en général.

La Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, qui est en Afrique l'un des principaux agents d'exécution du HCR, a mis à notre disposition une importante documentation relative aux actions des experts sur le terrain, à la répartition de leur tâche et à leur statut.

La documentation du Secrétariat général de l'OUA nous a permis d'accéder à toutes les décisions essentielles qui ont été conçues sur le plan régional (aménagement de structures d'accueil — préparation de propositions d'ordre politique, économique et juridique, aux Conseils des ministres ou aux Assemblées des chefs d'Etat et de gouvernement africains).

b) *Des Etats d'origine ou d'accueil.* Il s'agit d'abord de la politique de ces Etats en matière de droit d'asile qui se concrétise par des actes de législation interne, publiés par conséquent au Journal officiel des pays intéressés, puis par des actes bilatéraux passés entre ces deux types de pays visant à régir le problème des réfugiés (législations internes sur l'immigration, les réfugiés — traitement, installation, droits, etc. . .). Ces actes sont également communiqués au Secrétariat de l'OUA.

c) *Des travaux de groupes d'experts juridiques ou politiques* tendant à préciser ou à donner plus de lumière sur tel ou tel aspect du problème des réfugiés en général ou africains en particulier (il en est ainsi des travaux de la Réunion oecuménique d'Upsala (1967) qui s'est longuement penchée sur les problèmes des réfugiés africains).

d) *Du témoignage d'experts* qui ont eu la possibilité d'être confrontés aux problèmes des réfugiés tant en Afrique que dans d'autres parties du monde. Ces témoignages nous auront été d'une grande utilité pour éclairer et communiquer l'atmosphère entourant telle ou telle décision, telle ou telle action. Ils seront par ailleurs *confrontés avec ceux de réfugiés qui ont vécu* l'atmosphère des centres d'accueil et des mois interminables d'attente, d'incertitude et d'espoir.

Parmi les précieux ouvrages sur les problèmes des réfugiés en général, nous nous permettons de citer les travaux indispensables de *Simpson, Vernant et Grabl-Madsen*.

Les articles de revues spécialisées sur les problèmes des réfugiés sont abondants et, depuis l'accession à l'indépendance des Etats africains, la situation des réfugiés sur ce continent y figure quelquefois en assez bonne place.

## I. Sources

### A. Organisation des Nations Unies

*Travaux et résolutions de différents organes, en particulier:*

- NU, doc. AG, Résol. 62 (I), 14 décembre 1946
- NU, doc. AG, Résol. 319 (IV), 3 décembre 1949
- NU, doc. AG, Résol. 428 (V), 14 décembre 1950
- NU, doc. ECOSOC, Résol. 319 (XI) et annexe, 11 août 1950
- NU, doc. AG, Résol. 1039 (XI), 23 janvier 1957
- NU, doc. AG, Résol. 1286 (XIII), 5 décembre 1958
- NU, doc. AG, Résol. 1388 (XIV), 20 novembre 1959
- NU, doc. AG, Résol. 1389 (XIV), 20 novembre 1959
- NU, doc. AG, Résol. 1671 (XVI), 1672 (XVI) et 1673 (XVI), 18 décembre 1961
- NU, doc. AG, Résol. 1783 (XVII), 7 décembre 1962
- NU, doc. AG, Résol. 1959 (XVII), 12 décembre 1963
- NU, doc. AG, Résol. 2039 (XX) et 2040 (XX), 7 décembre 1965
- NU, doc. AG, Résol. 2197 (XXI) et 2198 (XXI), 16 décembre 1966

*Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés:*

- Programme du Haut Commissariat présenté par le Haut Commissaire du Comité exécutif du programme (séries 1957—1971)
- Rapport sur les opérations courantes du Haut Commissariat (séries 1957—1971)
- Notes sur l'action en faveur des réfugiés dans le domaine de l'éducation, NU, doc. A/AC. 96/394, 14 août 1968. Rapport présenté par le Haut Commissaire.
- Extraits du cours donné du 26 au 30 juillet 1965 par le Haut Commissaire des NU pour les réfugiés, M. Félix Schnyder, à l'Académie de droit international de La Haye, doc. HCR/RS/32, 26 octobre 1965.
- Projets de documents présentés au Comité exécutif du Haut Commissariat des NU pour les réfugiés (séries 1957—1972).
- Rapports du Haut Commissaire à l'Assemblée générale des NU (séries 1957—1972).
- Haut Commissariat des NU pour les réfugiés: *Les réfugiés d'Afrique*, Service d'information du Haut Commissariat, Genève, octobre 1966.

### B. Organisation de l'unité africaine

- *Conférence sur les aspects socio-économiques et juridiques du problème des réfugiés africains*, Addis-Abéba, 9-18 octobre 1967. Série de documents AFR/REF/CONF. 1967, N° 1 à N° 18.

— *Id.*, documents:

- Doc. N° L.2 — *Déclaration de M. Diallo Telli, Secrétaire général de l'OUA, à l'ouverture de la Conférence*
- Doc. N° L.3. — *Allocution du Prince Sadrudin Aga Khan, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés*
- Doc. N° L.4. — *Déclaration du Secrétaire exécutif de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique*
- Doc. N° L.5. — *Allocution de M. A. Kironde, Représentant du Secrétaire général des Nations Unies*
- Doc. N° L.L.2 — *Allocution de clôture de M. R. Wambura, Président de la Conférence*
- Doc. N° M.1 — *Résumé de la Déclaration générale liminaire faite par M. Cyril Ritchie, Directeur exécutif du Conseil international des institutions bénévoles*
- Doc. N° M.2 — *«Intégration des réfugiés et développement zonal en Afrique», document du Bureau international du Travail, présenté à la Conférence*
- Doc. N° M.4 — *Déclaration du Représentant de la FAO*
- *Recommandations du Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'OUA portant création d'une Commission de l'Organisation chargée des problèmes des réfugiés en Afrique, Lagos, février 1964.*
- *Recommandations de la Commission de l'OUA sur le problème des réfugiés en Afrique, doc. CM/139/Rev. 1, annexe I, 5 juin 1964, Secrétariat général de l'OUA.*
- *Recommandations de la Commission de l'OUA sur le problème des réfugiés en Afrique, doc. CM/139/Rev. 1, annexe II, 5 juin 1964, Secrétariat général de l'OUA.*
- *Recommandation adoptée par la Commission spéciale et relative au rapatriement des réfugiés africains dans leur pays d'origine, Secrétariat général de l'OUA, 7 décembre 1964.*
- *Résolution N° 27 de l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement sur le rapatriement des réfugiés africains, Accra, 24 octobre 1965.*
- *Le problème des réfugiés en Afrique, doc. CM/139/Rev. 1 février—mars 1966, Secrétariat général de l'OUA.*
- *Résolution de l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement invitant les Etats membres à adhérer à la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, Addis-Abéba, 5 au 9 novembre 1966.*
- *Décisions de l'Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA relatives aux réfugiés en Afrique, Kinshasa, cinquième session, 1967.*

- *Commentaire des Etats membres de l'OUA sur le projet de convention de l'Organisation sur le statut des réfugiés en Afrique*, doc. CM/252/Add. 1, Secrétariat général de l'OUA, Addis-Abéba, Ethiopie.
- *Recommandations I, II, III et IV du Comité permanent du Bureau*, Addis-Abéba, 17 au 19 novembre 1969.
- *Recommandations du premier Séminaire pour les Correspondants nationaux du Bureau*, Addis-Abéba, 27 au 30 avril 1970.
- «Présentation du Bureau de l'OUA pour le placement et l'éducation des réfugiés africains.» Rapport de M. Bâ (M. L.), Séminaire pour les correspondants nationaux et Réunion du Comité consultatif, Addis-Abéba, 27 avril — 2 mai 1970, doc. N° 1 et annexes.
- «Le rôle du Correspondant — L'institution des comités locaux.» Séminaire pour les Correspondants nationaux du Bureau, *id.*, doc. N° 2.
- "Note on Legal Protection afforded to Refugees by UNHCR", *ibid.*, doc. N° 4.
- "Education for African Refugees", *ibid.*, doc. N° 5.
- "Resettlement of Refugees in Africa", *ibid.*, doc. N° 6.
- "Refugee Programs administred by the African-American Institute", *ibid.*, doc. N° 11.
- "Activities of the World Food Program in Assisting African Refugees", *ibid.*, doc. N° 12.
- «La participation des Eglises à la réinstallation des réfugiés en Afrique», *ibid.*, doc. N° 15.
- "Adresses in Africa of Voluntary Agencies concerned with African Refugees Problems", *ibid.*, doc. N° 17.
- "Statement on behalf of the United Nations and of the UN Development Program by the Deputy Resident Representative of the UNDP in Ethiopia", *ibid.*, doc. N° 18.
- "Educational Assistance to African Refugees by Voluntaries Agencies." Séminaire pour les correspondants nationaux et Réunion du Comité consultatif du Bureau, *ibid.*
- «Note sur les réfugiés en Afrique.» Séminaire pour les Correspondants nationaux et Réunion du Comité consultatif, *ibid.*
- Discours du Secrétaire exécutif de la CEA. Séminaire pour les Correspondants nationaux et Réunion du Comité consultatif, Addis-Abéba, *ibid.*
- *Discours de S. E. Sahnoun M., Secrétaire général adjoint de l'OUA.* Séminaire pour les Correspondants nationaux et Réunion du Comité consultatif, *ibid.*
- *Rapport final* du Séminaire pour les Correspondants nationaux, *ibid.*

- «Coopération entre le Bureau de l'OUA, les organisations internationales et les Agences bénévoles.» Rapport de M. Ericksson (L. G.), Réunion du Comité consultatif du Bureau, Addis-Abéba, 1er — 2 mai 1970, doc. N° 2.
- *Bureau pour le placement et l'éducation des réfugiés africains: Règlement intérieur, Composition et rôle du Comité de coordination.* Document sans numéro, Addis-Abéba, mai 1970.

### C. Croix-Rouge internationale

- Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge: *La Croix-Rouge et l'Afrique*, doc. P 7091/1 W/9. 5. 1969.
- Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge: *Action de secours en Algérie* (1er juillet 1962 — 31 mars 1963), Rapport final.
- Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge: *Action de secours en faveur des réfugiés algériens en Tunisie et au Maroc* (1959—1962), Rapport final.
- Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge: *Activités de la Ligue en faveur des réfugiés rwandais au Tanganyika, au Kivu et au Burundi* (31 août 1963), Rapport intérimaire.
- Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge: *Les opérations de secours de la Ligue au Congo, au Burundi et au Tanganyika* (15 avril 1964), Rapport intérimaire.
- Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge: *Opérations de secours en faveur des réfugiés angolais*, Rapport du Comité exécutif sur l'activité de la Ligue, XXVIIe session du Conseil des Gouverneurs de la Ligue, Genève, 28—31 août 1963, point 8 de l'ordre du jour.
- Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge: *Réinstallation des réfugiés — Définition des principes d'action de la Ligue*, 84e session du Comité exécutif, Genève, 23—26 septembre 1964, point 9 de l'ordre du jour provisoire.
- Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge: *Assistance médicale en faveur des réfugiés de Guinée portugaise et de la population de Casamance (Sénégal)*, Rapport final, Bureau des secours, circulaire N° 316, Genève, 30 décembre 1966.
- Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge: *Le programme de réinstallation des réfugiés soudanais en République Centrafricaine* (situation au 31 décembre 1968), Bureau des secours, circulaire N° 386, Genève, 24 avril 1969.
- Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge: *Programme de réinstallation des réfugiés soudanais en République Centrafricaine* (situation au 15 août 1968), Bureau des secours, circulaire N° 367, Genève, 6 septembre 1968.
- Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge: *Opération de réinstallation des réfugiés soudanais en République Centrafricaine*, Bureau de secours, circulaire N° 356, Genève, 21 mai 1968.

#### **D. Conseil œcuménique des Eglises**

- Enquêtes en Afrique (I et II). «Rapport de la Division d'entraide et Service des Eglises et d'assistance aux réfugiés», doc. ICA/AF/65/37.
- Report on the AACC Goodwill Mission to Sudan; "All Africa Conference of Churches", Nairobi (Kenya), avril 1967.
- "œcuménical Program for Emergency Action in Africa": Interim Evaluation Report. "All Africa Conference of Churches", Nairobi, 1968, doc. 68//SA/ii/5.
- "Individual Refugee Counselling": Report of a Seminar, février 1969, Kampala. Oecumenical Program for Emergency Action in Africa, AACC, Nairobi, 1969.
- «Les réfugiés en Afrique: un défi aux Eglises, une occasion au service chrétien.» Conférence des Eglises de toute l'Afrique, seconde assemblée, Abidjan, 1er — 12 septembre 1969, doc. de travail, section 1, Groupe (e).

#### **E. Actes, conventions, accords et législations internes**

##### *1. Organisation des Nations Unies et Société des Nations*

- Arrangement du 5 juillet 1922, Recueil des traités de la SDN, Tome 13, N° 355 et Arrangement du 12 mai 1926.
- Arrangement du 12 mai 1926, *Id.*, Tome 89, N° 2004. (Délivrance de certificats d'identité aux réfugiés russes et aux réfugiés arméniens.)
- Arrangement du 30 juin 1928, *Ibid.*, Tome 89, N° 2006. (Délivrance de certificats d'identité aux Assyriens, Assyro-Chaldéens et réfugiés assimilés.)
- Arrangement du 30 juin 1928 (*Ibid.*, Tome 89, N° 2005); convention du 28 octobre 1933 (*Ibid.*, vol. 159, N° 3663) (Documents de voyage et droit au travail pour les réfugiés russes et arméniens).
- *Convention du 28 juillet 1951, relative au statut des réfugiés.*
- Statut de l'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.
- *Déclaration universelle des droits de l'Homme.*
- *Protocole N° 1 de la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur, relatif à l'application de la Convention aux apatrides et aux réfugiés (6 novembre 1952).*
- *Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés.*
- *Convention du 28 septembre 1954, relative au statut des apatrides.*
- *Arrangement du 23 novembre 1957, relatif aux marins réfugiés.*
- *Projet de déclaration sur l'asile territorial adopté par un groupe de travail de la sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, lors de sa 21e session, 1966.*

- *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, à sa 21<sup>e</sup> session, le 16 janvier 1967.
- *Acte final de la Conférence internationale des droits de l'Homme*, Téhéran, 22 avril — 13 mai 1968, Nations Unies, doc. A/CONF. 32/41, New York, 1968.

## 2. Organisation de l'Unité Africaine

- *Accord du 18 décembre 1964 entre le Soudan et l'Ouganda, relatif au traitement des réfugiés en provenance des deux Etats.*
- OUA: *Assemblée des chefs d'Etat et de gouvernement, Accra, octobre 1965, Déclaration formelle sur les activités subversives.*
- *Déclaration de principes sur le traitement des réfugiés*, Comité juridique asiatique et africain, huitième session, Bangkok, août 1966.
- *Accord du 17 février 1967 entre le Soudan et le Zaïre relatif à l'organisation de l'accueil des réfugiés en provenance des deux Etats.*
- *Déclaration de Goma, en date du 20 mars 1967, faite par les chefs des gouvernements du Rwanda, du Burundi et du Zaïre, portant institution d'une Commission politique tripartite permanente, chargée de recommander des mesures susceptibles d'aider au rapatriement des réfugiés dans l'esprit de la Convention des Nations Unies de 1951, relative au statut des réfugiés.*
- *Projet de Convention africaine sur le statut des réfugiés*, élaboré par le Secrétariat de l'Organisation de l'unité africaine, OUA, doc. CM/252/Add. 1, Addis-Abéba, 1968.
- *Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique*, Addis-Abéba, 10 septembre 1969.

## 3. Organisation internationale du Travail

- *Convention N 23, concernant le rapatriement des marins*, 1926, article 6.
- *Convention N<sup>o</sup> 86, relative aux travailleurs migrants (révisée)*, 1949.
- *Convention N<sup>o</sup> 97, concernant les travailleurs migrants (révisée)*, 1949.
- *Convention N<sup>o</sup> 102, sur la sécurité sociale (norme minimum)*, article 68, 1952.
- *Recommandation N<sup>o</sup> 100, concernant la protection des travailleurs migrants, dans les pays et territoires insuffisamment développés*, 1955.
- *Convention N<sup>o</sup> 118 sur l'égalité de traitement (sécurité sociale)*, 1962, articles 3 et 4.

#### 4. Accords régionaux et législations internes

- *Convention interaméricaine des droits de l'Homme.*
- *Convention de Caracas sur l'asile territorial.*
- *Convention européenne d'extradition.*
- Botswana: *Refugee (Recognition and Control Bill, 1967).*
- Rwanda: *La loi d'immigration* en date du 1er septembre 1962 et le *Décret d'application* du 30 mars 1963, concernant les réfugiés rwandais.  
*Décret* du 5 octobre 1965 concernant les réfugiés congolais.
- Tanzanie: *The Refugee Control Act, 1965.*
- Ouganda: *The Control of Alien Refugees Act, 1965.*

## II. Livres et Travaux

- Acolia, S. Th.: *Report on social and educational Counselling for the Year 1971*, International University Exchange Fund and World Council of Churches, Genève, 1972.
- Ankrab, K. E.: *Counselling of African Refugees students seeking educational opportunities*, International University Exchange Fund, Genève, 1969.
- Bolesta-Kodziebrodski, W.: *Le droit d'asile*, Leyden, 1963.
- Bourquin, M.: *Règles générales du Droit de la Paix*, Recueil des cours, 1931, I.  
*Stabilité et mouvement dans l'ordre juridique international*, id., 1938, I.
- Bouscaren, T. A.: *International Migrations since 1945*, Ed. Frederik A. Praeger, New York, 1963.
- Brunet, R.: *La garantie internationale des Droits de l'Homme*, Genève, 1947.
- Brunschwig, H.: *L'avènement de l'Afrique noire*, Ed. Armand Colin, Paris, 1963.
- Chandler, Ed. H. S.: *The High Tower of Refugee*, Ed. Frederick A. Praeger, New York, 1959.
- Debay, J.: *Evolution de l'Afrique noire*, Ed. de l'Espargne, Paris, 1962.
- Delavignette, R.: *L'Afrique noire et son destin*, Ed. Gallimard, Paris, 1962.
- Deschamps, H.: *L'éveil politique africain*, P. U. F. Paris, 1952.
- Diop, C. A.: *Nations nègres et cultures*, Ed. Présence africaine, Paris, 1955.
- Frances, M.: *Counselling for Refugees*. Paper presented at Individual Counselling Seminar, Kampala, 1969.

- Gidel, G.: *Droits et devoirs des Nations, théorie classique des droits fondamentaux des Etats*, Recueil des cours, 1925, I.
- Gonidec, P. F.: *Droit d'outre-mer*, Tomes I et II, Ed. Montchrestien, Paris, 1959.
- Gosselin, G.: *Le changement social et les institutions du développement dans une population réfugiée (M'Boki, RCA)*, Institut des Nations Unies pour le développement social, Genève, 1970.
- Grahl-Madsen, A.: *The Status of Refugees in International Law*, vol. I et II, Ed. A. W. Sythoff, Leyden, 1966 et 1972.
- Hauriou, A.: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ed. Montchrestien, Paris, 1966.
- Hodgkin, T. S. R.: *French Speaking West Africa in Transition*, Dotation Carnegie pour la Paix internationale, New York, 1960.
- *International Protection of Human Rights*, Recueil des cours, 1947, I.
- Kasme, B.: *La capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités*, Thèse de Science Politique, Genève, 1960.
- Kelsen, H.: *General Theory of Law and State*, Cambridge, Mass., 1945.
- Kimminich, O.: *Der internationale Rechtsstatus des Flüchtlings*, Heymann, Cologne, 1962.
- Kramer, F. V.: *L'asile diplomatique d'après la pratique des Etats latino-américains*, Thèse de droit, Genève, 1958.
- Kunz, J. L.: *L'option de nationalité*, Recueil des cours, 1930, I.
- Laurence, A.: *Développement de la région du Haut M'Bomou*, commentaires sur la requête du gouvernement de la République centrafricaine, PNUD, Bangui, 1969.
- Lauterpacht, H.: *An International Bill of the Rights of Man*, New York, 1945.
- Lieber, V.: *Das Asylrecht im öffentlichen Recht der Gegenwart*, Zürich, 1973.
- Panhuys, H. F. van: *The role of Nationality in International Law*, Sythoff-Leyden, 1959.
- Rappard, W. E.: *L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse*, Zurich, 1936.
- Salomon, R.: *Les réfugiés*, P. U. F., Que sais-je?, N° 1092, Paris, 1963.
- Schätzel, W., und Veiter, Th.: *Handbuch des internationalen Flüchtlingsrechts*, Wien, 1960.
- Schnyder, F.: *Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés*. Texte provisoire du cours du Haut Commissaire à l'Académie de droit international, La Haye, HCR, Genève, 1965.

- *Simpson, H. J.: The Refugees Problems*, London, 1939. The Refugee Question, Oxford Pamphlets on World Affairs, 13, 1949.
- *Suret-Canale, J.: L'Afrique noire*, Tomes I et II, Ed. Sociales, Paris. 1964.
- *Ténékidès, G.: L'individu dans l'ordre juridique international*, Paris, 1933.
- *Van't Hoff, Dr John (C. W.): A Study of Possibilities for the Education of African Refugees in East Africa*. International University Exchange Fund, Genève, 1969.
- *Veiter, Th. (éd.): Asylrecht als Menschenrecht*, Wien, 1969.
- *Vernant, J.: The Refugee in the Post World*
- *War*, Ed. George Allen and Unwin Ltd., London, 1953.
- *Weis, P.: The concept of the Refugee in International Law*, NU, doc. HCR/INF/49, Genève, 1961.
- *Les réfugiés dans l'après-guerre*, Rapport préliminaire d'un groupe d'étude sur le problème des réfugiés, publié par l'ONU, Genève, 1951.
- *Réfugiés et excédents de population*, Conseil de l'Europe, Secrétariat général, Strasbourg, 1953.
- *Quelques références sur la question des réfugiés et des migrations*, id., Direction des Etudes, 1953.
- *A la recherche de solutions permanentes pour les réfugiés. Un programme d'action internationale*, NU, Département de l'Information, Publication N° 1954, 1—18, New York, 1955.
- *Les migrations internationales de 1945 à 1957*, Etude du Bureau international du Travail, Genève, 1959.
- *Liste des documents publiés par le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies*, pour l'Année mondiale du Réfugié, au 29 février 1960, Genève, 1960.
- *Cycle d'études sur les droits de l'Homme dans les pays en voie de développement*, organisé par les Nations Unies, en collaboration avec le Gouvernement de l'Afghanistan, Kaboul, 12—15 mai 1964.
- *Colloque sur les aspects juridiques des problèmes relatifs aux réfugiés*. Bellagio, 21—28 avril 1965. Centre européen de la Dotation Carnegie pour la Paix internationale, Genève, 1965.
- *Colloque sur l'évolution du droit des réfugiés en ce qui concerne particulièrement la Convention de 1951 et le statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*. HCR, doc. MHCR/23/65, Genève, 1965.
- *Cycle d'études sur les droits de l'Homme dans les pays en voie de développement*, organisé par les Nations Unies, en collaboration avec le gouvernement du Sénégal, Dakar, 8—22 février 1966, NU, doc. ST/TAO/HR/25, New York, 1966.

- *Refugees Problems in Africa*, Publication du Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, 1967.
- *Aide-mémoire on the Legal, Economic and Social Aspects of African Refugee Problems*. Dag Hammarskjöld Foundation, Stockholm, septembre 1967.
- *Rapport final de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales sur les Droits de l'Homme: Recherche d'une tactique des organisations non gouvernementales en vue d'une progression dans le domaine des droits de l'Homme*. Maison de l'UNESCO, Paris, 16—20 septembre 1968.

### III. Articles

- *Benamar, M.*: «Au coeur de l'Afrique, le monde des réfugiés», dans *Jeune Afrique*, 3. décembre 1967.
- *Bolton, G. G.*: «Le programme de la Ligue en Sierra Leone», dans *Le monde et la Croix-Rouge*, Genève, 1964.
- *Bourquin, M.*: «L'individu dans l'ordre juridique international», dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 427—432, 1954, deuxième semestre, pp. 880—897 et pp. 973—988.
- *Donnedieu de Vabres, H.*: «Le système de la répression universelle, ses origines historiques, ses formes contemporaines», dans *Revue de Droit international privé*, Paris, 1922.
- *Férid, M.*: «Les limites de l'intégration des réfugiés en matière de droit privé», dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 427—432, 1954, deuxième semestre, pp. 989—1012.
- *Ford, W. J.*: «Les membres des mouvements de résistance et le droit international», dans *ibid.*, N° 577—588, 1967, pp. 439—457; pp. 497—505; pp. 539—553. Et *ibid.*, N° 589—600, 1968, pp. 6—14.
- *Gazay, M.*: «L'Afrique, un large champ d'action pour la Croix-Rouge», dans *ibid.*, N° 553—564, pp. 291—298.
- *Grahl-Madsen, A.*: «Further Development of International Law», dans *Nordish Tidsskrift for International Relations. Acta Scandinavica Juris Gentium*, vol. 35, 1965, fasc. 3—4.
- *Heuven Goedhart, G. J. van*: «The Problem of Refugees», dans *Recueil de cours. Académie de droit international*, La Haye, 1953, pp. 261—371.
- *Huber, M.*: «Le droit des gens et l'humanité», dans *ibid.*, N° 403—408, 1952, deuxième semestre, pp. 646—669.

- *Massignon, L.*: «Le respect de la personne humaine en Islam et la priorité du droit d'asile sur le devoir de juste guerre, dans *ibid.*, N° 397—402, 1952, premier semestre, pp. 448—467.
- *Poulin, G.*: «Le problème des réfugiés», dans *Annuaire suisse de droit international*, Zurich, 1946, III.
- *Raestad, A.*: «Les apatrides («Stateless») et leur condition légale.» Dans *Acta Scandinavica Juris Gentium*, 1935, pp. 57—72.
  
- **Revue internationale de la Croix-Rouge:**
- «Réfugiés et apatrides», dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 373—378, *Bulletin international*, 1950, premier semestre, pp. 325—331.
- «L'assistance juridique aux réfugiés», *id.*, N° 379—384, *id.*, 1950, deuxième semestre, pp. 661—668.
- «Le comité international de la Croix-Rouge et le problème des réfugiés», *ibid.*, pp. 332—347.
- Une mission du CICR au Kenya, dans *ibid.*, N° 457—468, pp. 272—274.
- «Le problème des réfugiés», dans *ibid.*, 1957, N° 457—468, pp. 397—399; in *ibid.*, 1958, N° 469—480, pp. 572—577.
- «L'Union internationale de protection de l'enfance et le problème des réfugiés», dans *ibid.*, N° 493—504, 1960, pp. 39—42.
- «L'action de la Croix-Rouge au Congo», in *ibid.*, pp. 445, 506, 569, 613, 677, 1961, pp. 79, 139, 1964, pp. 559, 1965, p. 33.
- «L'Année mondiale du réfugié et l'effort mondial privé, dans *ibid.*, pp. 696—704.
- «La contribution des agences bénévoles à l'intégration des réfugiés», dans *ibid.*, N° 505—516, pp. 95—102.
- «L'aide aux réfugiés: le rôle de la Croix-Rouge internationale», dans *ibid.*, pp. 128—138.
- «Les nouveaux Etats africains et les conventions de Genève», *ibid.*, N° 517—528, 1962, pp. 188—189.
- «Après une mission du Comité international en Afrique centrale», *ibid.*, pp. 452—454.
- «L'aide humanitaire aux victimes des conflits internes, *ibid.*, N° 529—540, 1963, pp. 76—88.
- «Une délégation générale du CICR en Afrique subéquatoriale», *ibid.*, p. 90.
- «La Croix-Rouge et les réfugiés», *ibid.*, pp. 478—481.
- «L'assistance juridique aux réfugiés, aux apatrides et aux migrants», *ibid.*, pp. 344—354.

- «Les réfugiés d'Afrique», *ibid.*, pp. 138—142.
- «L'action du Comité international de la Croix-Rouge au Congo et au Rwanda», *ibid.*, pp. 554—563.
- «Une mission de la Ligue en Afrique centrale et orientale», *ibid.*, N° 589—600, 1968, pp. 282—287.
- *Ryan, Jh.*: "Chief Jonathan's Capital is no place to hide", dans *Rand Daily Mail*, 26 juin 1969.
- *Weis, P.*: «La protection internationale des réfugiés», dans *ibid.*, pp. 737—756 et pp. 898—918.
- *Weis, P.*: "Convention relating to Status of Stateless Persons." Dans *International and Comparative Law Quarterly*, 1961, pp. 255—264.
- *Werner, H.*: «Quelques aspects juridiques du problème des réfugiés», extrait de *Ztschr. für Schweiz. Recht*, 63, pp. 347—359, Bâle.

— **A.W.R.-Bulletin, Wien/Vienne:**

- *Donato, M.*, et *Ziliotto, G.*: *Les réfugiés italiens d'Afrique*, 1965, p. 124—128.
- *Mellac, Ch.*: *Le logement et la mise au travail des rapatriés d'Afrique du Nord*, 1965, pp. 147—162.
- *Wrede, I.*: *Die Flüchtlingssituation in Afrika südlich der Sahara*, 1967, pp. 18—27.
- *Papini, I.*: *L'oeuvre du Ministère des affaires étrangères en faveur des citoyens italiens rapatriés des pays de l'Afrique*, 1968, pp. 11—14.
- *Petit, A.*: *Le problème des réfugiés en Afrique et en Asie*, 1968, pp. 119—122.
- *Schramm, J.*: *Der Beitrag aborigener Gruppen am Aufbau Tunesiens*, 1968, pp. 108—119.
- *Mercier, J.*: *La décolonisation. Essai de bilan*, 1969, pp. 154—160.
- *Wrede, I.*: *Die Flüchtlingsprobleme in Afrika südlich der Sahara*, 1969, pp. 2—19.
- *Guglielmo, G.*: *I Rimpatriati dai Territori Africani*, 1970, pp. 59—70.
- *Liégey, H.*: *Quelques aspects de l'aide apportée aux Réfugiés en France*, 1970, pp. 107—110.
- *Mercier, J.*: *Les réfugiés d'Outre-mer*, 1970, pp. 122—128.
- *Petit, A.*: *Les Réfugiés du Turkestan — Les Réfugiés Indiens en Afrique Orientale*, 1970, pp. 34—36.
- *Udina, M.*: *Le problème des réfugiés italiens de Libye*, 1970, pp. 128—129.
- *Wrede, I.*: *Biafra — Nigeria*, 1970, pp. 54—59.
- *Bâ, M. L.*: *Le Problème des Réfugiés en Afrique*, 1971, pp. 3—11.

- Colella, A.: *Quindicimila Italiani espulsi dalla Libia*, 1971, pp. 39—42.
- Mahend, P. B.: *La situation des enfants des réfugiés d'Afrique*, 1971, pp. 54—57.
- Bâ, M. L.: *Situation et nouvelles tâches de l'étude des problèmes des réfugiés*, 1971, pp. 101—106.
- Durante, F.: *Gli obblighi internazionali degli Stati europei nei confronti dei cittadini profughi d'Africa e d'Asia*, 1972, pp. 154—159.
- Liehr, W.: *Die vertriebenen Asiaten aus Uganda*, 1972, pp. 188—190.
- Petit, A.: *Les «Points Chauds» des Problèmes des Réfugiés dans le Monde en 1972*, 1972, pp. 190—195.

## ANNEXE I

### Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique

#### Préambule

Nous, Chefs d'Etat et de Gouvernement, réunis à Addis-Abéba, du

1. *Notant avec inquiétude* l'existence d'un nombre sans cesse croissant de réfugiés en Afrique, et désireux de trouver les moyens d'alléger leur misère et leurs souffrances et de leur assurer une vie et un avenir meilleurs;

2. *Reconnaissant* que les problèmes des réfugiés doivent être abordés d'une manière essentiellement humanitaire pour leur trouver une solution;

3. *Conscients*, néanmoins, de ce que les problèmes des réfugiés constituent une source de friction entre de nombreux Etats membres, et désireux d'enrayer à la source de telles discordes;

4. *Désireux* d'établir une distinction entre un réfugié qui cherche à se faire une vie normale et paisible et une personne qui fuit son pays à seule fin d'y fomenter la subversion à partir de l'extérieur;

5. *Décidés* à faire en sorte que les activités de tels éléments subversifs soient découragées, conformément à la Déclaration sur le problème de la subversion et à la résolution sur le problème des réfugiés, adoptées à Accra, en 1965;

6. *Conscients* que la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des Droits de l'Homme ont affirmé le principe que les êtres humains doivent jouir sans discrimination des libertés et droits fondamentaux;

7. *Rappelant* la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 2312 (XXII) du 14 décembre 1967 relative à la Déclaration sur l'asile territorial;

8. *Convaincus* que tous les problèmes de notre continent doivent être résolus dans l'esprit de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine et dans le cadre de l'Afrique;

9. *Reconnaissant* que la Convention des Nations Unies du 28 juillet 1951 modifiée par le Protocole du 31 janvier 1967, constitue l'instrument fondamental et universel relatif au statut des réfugiés ainsi que leur désir d'établir des normes communes de traitement des réfugiés;

10. *Rappelant* les résolutions 26 et 104 des Conférences des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OAU dans lesquelles il est demandé aux Etats membres de l'Organisation qui ne l'ont pas encore fait, d'adhérer à la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés et au Protocole de 1967 et, en attendant, d'en appliquer les dispositions aux réfugiés en Afrique;

11. *Convaincus* que l'efficacité des mesures préconisées par la présente Convention en vue de résoudre le problème des réfugiés en Afrique exige une collaboration étroite et continue entre l'Organisation de l'Unité Africaine et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés;

*Sommes convenus* des dispositions ci-après:

## **Article I**

### **Définition du terme «réfugié»**

1. Aux fins de la présente Convention, le terme «réfugié» s'applique à toute personne qui, craignant avec raison, d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social et de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut, ou en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

2. Le terme «réfugié» s'applique également à toute personne qui, du fait d'une agression, d'une occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'événements troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit à l'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité.

3. Dans le cas d'une personne qui a plusieurs nationalités, l'expression «du pays dont elle a la nationalité» vise chacun des pays dont cette personne a la nationalité; on ne considère pas qu'une personne ne jouit pas de la protection du pays dont elle a la nationalité si, sans raisons valables, fondées sur une crainte justifiée, elle ne se réclame pas de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité.

4. La présente Convention cesse de s'appliquer dans les cas suivants à toute personne jouissant du statut de réfugié:

- a) si cette personne s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité, ou
- b) si, ayant perdu sa nationalité, elle l'a volontairement recouvrée, ou

- c) si elle a acquis une nouvelle nationalité et si elle jouit de la protection du pays dont elle a la nationalité, ou
- d) si elle est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée;
- e) si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité;
- f) si elle a commis un crime grave de caractère non politique en dehors du pays d'accueil après y avoir été admise comme réfugiée;
- g) si elle a enfreint gravement les buts poursuivis par la présente Convention.

5. Les dispositions de la présente Convention ne sont pas applicables à toute personne dont l'Etat d'asile a des raisons sérieuses de penser:

- a) qu'elle a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
- b) qu'elle a commis un crime grave de caractère non politique en dehors du pays d'accueil avant d'être admise comme réfugiée;
- c) qu'elle s'est rendue coupable d'agissements contraires aux objectifs et aux principes de l'Organisation de l'Unité Africaine;
- d) qu'elle s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations;

6. Aux termes de la présente Convention, il appartient à l'Etat contractant d'asile de déterminer le statut de réfugié du postulant.

## **Article II**

### **Asile**

1. Les Etats membres de l'OUA s'engagent à faire tout ce qui est en leur pouvoir, dans le cadre de leurs législations respectives, pour accueillir les réfugiés, et assurer l'établissement de ceux d'entre eux qui, pour des raisons sérieuses, ne peuvent ou ne veulent pas retourner dans leurs pays d'origine ou dans celui dont ils ont la nationalité.

2. L'octroi du droit d'asile aux réfugiés constitue un acte pacifique et humanitaire et ne peut être considéré par aucun Etat comme un acte de nature inamicale.

3. Nul ne peut être soumis par un Etat membre à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière, la refoulement ou l'expulsion qui l'obligeraient à retourner ou à demeurer dans un territoire où sa vie, son intégrité ou sa liberté seraient menacées pour les raisons énumérées à l'article 1 paragraphes 1 et 2.

4. Lorsqu'un Etat membre éprouve des difficultés à continuer d'accorder le droit d'asile aux réfugiés, cet Etat membre pourra lancer un appel aux autres Etats membres, tant directement que par l'intermédiaire de l'OUA; et les autres Etats membres, dans un esprit de solidarité africaine et de coopération internationale, prendront les mesures appropriées pour alléger le fardeau dudit Etat membre accordant le droit d'asile.

5. Tout réfugié qui n'a pas reçu le droit de résider dans un quelconque pays d'asile pourra être admis temporairement dans le premier pays d'asile où il s'est présenté comme réfugié en attendant que les dispositions soient prises pour sa réinstallation conformément à l'alinéa précédent.

6. Pour des raisons de sécurité, les Etats d'asile devront, dans toute la mesure du possible, installer les réfugiés à une distance raisonnable de la frontière de leur pays d'origine.

### **Article III**

#### **Interdiction de toute activité subversive**

1. Tout réfugié a, à l'égard du pays où il se trouve, des devoirs qui comportent notamment l'obligation de se conformer aux lois et règlements en vigueur et aux mesures visant au maintien de l'ordre public. Il doit en outre s'abstenir de tous agissements subversifs dirigés contre un Etat membre de l'OUA.

### **Article IV**

#### **Non-discrimination**

Les Etats membres s'engagent à appliquer les dispositions de la présente Convention à tous les réfugiés, sans distinction de race, de religion, de nationalité, d'appartenance à un certain groupe social ou d'opinions politiques.

### **Article V**

#### **Rapatriement volontaire**

1. Le caractère essentiellement volontaire du rapatriement doit être respecté dans tous les cas et aucun réfugié ne peut être rapatrié contre son gré.

2. En collaboration avec le pays d'origine, le pays d'asile doit prendre les mesures appropriées pour le retour sain et sauf des réfugiés qui demandent leur rapatriement.

3. Le pays d'origine qui accueille les réfugiés qui y retournent doit faciliter leur réinstallation, leur accorder tous les droits et privilèges accordés à ses nationaux et les assujettir aux mêmes obligations.

4. Les réfugiés qui rentrent volontairement dans leur pays ne doivent encourir aucune sanction pour l'avoir quitté pour l'une quelconque des raisons donnant naissance à la situation de réfugié. Toutes les fois que cela sera nécessaire, des appels devront être lancés par l'entremise des moyens nationaux d'information ou du Secrétaire général de l'OUA, pour inviter les réfugiés à rentrer dans leur pays et leur donner des assurances que les nouvelles situations qui règnent dans leur pays d'origine leur permettent d'y retourner sans aucun risque et d'y reprendre une vie normale et paisible, sans crainte d'être inquiétés ou punis. Le pays d'asile devra remettre aux réfugiés le texte de ces appels et les leur expliquer clairement.

5. Les réfugiés qui décident librement de rentrer dans leur patrie à la suite de ces assurances ou de leur propre initiative, doivent recevoir de la part du pays d'asile, du pays d'origine ainsi que des institutions bénévoles, des organisations internationales et inter-gouvernementales, toute l'assistance possible susceptible de faciliter leur retour.

## **Article VI**

### **Titre de voyage**

1. Sous réserve des dispositions de l'article III, les Etats membres délivreront aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire des titres de voyage conformes à la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés et à ses annexes en vue de leur permettre de voyager hors de ces territoires, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent. Les Etats membres pourront délivrer un tel titre de voyage à tout autre réfugié se trouvant sur leur territoire.

2. Lorsqu'un pays africain de deuxième asile accepte un réfugié provenant d'un pays de premier asile, le pays de premier asile pourra être dispensé de délivrer un titre de voyage avec clause de retour.

3. Les documents de voyage délivrés à des réfugiés aux termes d'accords internationaux antérieurs par les Etats parties à ces accords sont reconnus par les Etats membres, et traités comme s'ils avaient été délivrés aux réfugiés en vertu du présent article.

## **Article VII**

### **Collaboration des pouvoirs publics nationaux avec l'Organisation de l'Unité Africaine**

Afin de permettre au Secrétaire général administratif de l'Organisation de l'Unité Africaine de présenter des rapports aux organes compétents de l'Organisation de l'Unité Africaine, les Etats membres s'engagent à fournir au Secrétariat, dans la forme appropriée, les informations et les données statistiques demandées, relatives:

- a) au statut des réfugiés;
- b) à l'application de la présente Convention, et
- c) aux lois, règlements et décrets qui sont ou entreront en vigueur et qui concernent les réfugiés.

### **Article VIII**

#### **Collaboration avec le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés**

1. Les Etats membres collaboreront avec le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés.

2. La présente Convention constituera pour l'Afrique le complément régional efficace de la Convention de 1951 des Nations Unies sur le statut des réfugiés.

### **Article IX**

#### **Règlement de différends**

Tout différend entre Etats signataires de la présente Convention qui porte sur l'interprétation ou l'application de cette Convention et qui ne peut être réglé par d'autres moyens doit être soumis à la Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage de l'Organisation de l'Unité Africaine, à la demande de l'une quelconque des parties au différend.

### **Article X**

#### **Signature et ratification**

1. Le présente Convention est ouverte à la signature et à l'adhésion de tous les Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine, et sera ratifiée par les Etats signataires conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Les instruments de ratification sont déposés auprès du Secrétaire général administratif de l'Organisation de l'Unité Africaine.

2. L'instrument original, rédigé, si possible, dans des langues africaines ainsi qu'en français et en anglais, tous les textes faisant également foi, est déposé auprès du Secrétaire général administratif de l'Organisation de l'Unité Africaine.

3. Tout Etat africain indépendant, membre de l'Organisation de l'Unité Africaine, peut à tout moment notifier son accession à la Convention au Secrétaire général administratif de l'Organisation de l'Unité Africaine.

### **Article XI**

#### **Entrée en vigueur**

La présente Convention peut être modifiée ou révisée si un Etat membre de l'Organisation de l'Unité Africaine aura déposé ses instruments de ratification.

## **Article XII**

### **Amendement**

La présente Convention peut être modifiée ou révisée si un Etat membre adresse au Secrétaire général administratif une demande écrite à cet effet, sous réserve, toutefois, que l'amendement proposé ne sera présenté à l'examen de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement que lorsque tous les Etats membres en auront été dûment avisés et qu'une année se sera écoulée. Les amendements n'entrent en vigueur qu'après leur approbation par les deux tiers au moins des Etats membres parties à la présente Convention.

## **Article XIII**

### **Dénonciation**

1. Tout Etat membre partie à cette Convention pourra en dénoncer les dispositions par notification écrite adressée au Secrétaire général administratif.
2. Un an après la date de cette notification, si celle-ci n'est pas retirée, la Convention cessera de s'appliquer à l'Etat en question.

## **Article XIV**

Dès l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Secrétaire général administratif de l'OUA la déposera auprès du Secrétaire général des Nations Unies, aux termes de l'article 102 de la Charte des Nations Unies.

## **Article XV**

### **Notification par le Secrétaire général administratif de l'Organisation de l'Unité Africaine**

Le Secrétaire général administratif de l'Organisation de l'Unité Africaine notifie à tous les membres de l'Organisation:

- a) les signatures, ratifications et adhésions conformément à l'article X;
- b) l'entrée en vigueur telle que prévue à l'article XI;
- c) les demandes d'amendement présentées aux termes de l'article XII;
- d) les dénonciations conformément à l'article XIII.

EN FOI DE QUOI, NOUS, Chefs d'Etat et de Gouvernement africains, avons signé la présente Convention.

ALGERIE  
BOTSWANA  
BURUNDI  
CAMEROUN  
CONGO-BRAZZAVILLE

DAHOMEY  
ETHIOPIE  
GABON  
GAMBIE  
GHANA

CONGO-KINSHASA  
COTE D'IVOIRE  
HAUTE-VOLTA  
ILE MAURICE  
KENYA  
LESOTHO  
LIBERIA  
LIBYE  
MADAGASCAR  
MALAWI  
MALI  
MAROC  
MAURITANIE  
NIGER  
NIGERIA  
REPUBLIQUE  
CENTRAFRICAINE

GUINEE EQUATORIALE  
GUINEE  
RWANDA  
SENEGAL  
SIERRA LEONE  
SOMALIE  
SOUDAN \*  
SWAZILAND  
TCHAD  
TOGO  
TUNISIE  
OUGANDA  
REPUBLIQUE ARABE UNIE  
REPUBLIQUE UNIE DE  
TANZANIE  
ZAMBIE

Fait en la ville d'Addis-Abéba, ce 10 septembre jour de l'an 1969.

---

\* En raison d'un changement de régime intervenu au même moment où ce texte était soumis aux délégations africaines, la signature du Soudan a dû être différée.

## ANNEXE II

### **Recommandation de la Deuxième Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA (Accra, 21-26 octobre 1965)\***

#### **Le problème des réfugiés en Afrique**

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement réunie en sa Deuxième Session ordinaire à Accra, du 21 au 25 octobre 1965,

*Considérant* la gravité de la situation des réfugiés en Afrique et la complexité des problèmes qu'ils posent aussi bien à leur pays d'origine qu'à leur pays d'asile,

*Rappelant* les recommandations déjà adoptées par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et les principes établis en la matière par l'Organisation de l'Unité Africaine.

1. *Réaffirme* son désir de tout mettre en oeuvre pour apporter une assistance humanitaire et fraternelle aux réfugiés africains;

2. *Rappelle* que les Etats membres se sont engagés à ne pas permettre aux réfugiés établis sur leur territoire de porter atteinte par quelque moyen que ce soit aux intérêts d'un autre Etat membre de l'Organisation de l'Unité Africaine;

3. *Demande* à tous les Etats membres de ne jamais permettre que la question des réfugiés soit une source de différend entre eux;

4. *Apprécie* l'assistance fournie par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés aux gouvernements africains au titre de leurs programmes d'assistance aux réfugiés;

5. *Demande* aux Etats africains membres du Conseil économique et social de faire en sorte que la représentation africaine au Comité exécutif du programme du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés soit élargie;

6. *Demande* aux membres de la Commission des réfugiés créée par la Résolution CM/Res. 19 (II) de fournir des experts juridiques au niveau le plus élevé possible pour réexaminer le projet de convention de l'Organisation

---

\* Résol. AHG/Res. 26 (II).

de l'Unité Africaine relative au Statut des réfugiés compte tenu des points de vue exposés au cours de la présente session et de faire rapport à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement;

7. *Demande aux Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine qui ne l'ont pas encore fait, d'adhérer à la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés et d'appliquer en attendant les dispositions de la dite Convention aux réfugiés en Afrique.*

### ANNEXE III

#### Déclaration sur le Problème de la Subversion\*

Nous, Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine, réunie en seconde session ordinaire à Accra, Ghana, du 21 au 25 octobre 1965,

*Désireux de consolider les liens fraternels qui nous unissent, nous engageons solennellement*

1. A ne tolérer, conformément au paragraphe 5 de l'article 3 de la Charte, aucune activité subversive menée à partir de nos pays contre un quelconque Etat membre de l'Organisation de l'Unité Africaine;
2. A ne pas tolérer que nos territoires soient utilisés pour une activité subversive quelconque exercés par un Etat non africain contre un Etat membre de l'Organisation de l'Unité Africaine;
3. A nous opposer collectivement et avec fermeté par tous les moyens à notre disposition à toute forme de subversion conçue, organisée ou financée par des puissances étrangères soit contre l'Afrique, soit contre l'Organisation de l'Unité Africaine ou l'un quelconque de ses Etats membres;
4. a) A régler par des consultations bilatérales ou multilatérales tout différend entre deux ou plusieurs Etats membres de l'Organisation de l'Unité Africaine,  
b) A nous abstenir de lancer contre tout Etat membre de l'Organisation de l'Unité Africaine une campagne de presse ou de radio, et à recourir plutôt aux procédures énoncées dans la Charte et dans le Protocole de médiation, de conciliation et d'arbitrage de l'Organisation de l'Unité Africaine.
5. a) A ne pas susciter de dissension, ni à l'intérieur d'un Etat membre, ni entre Etats membres en fomentant ou en aggravant des différends d'ordre racial, religieux, linguistique, ethnique ou autre,  
b) A combattre toute forme d'activité de ce genre;

---

\* Deuxième Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA (Accra, 21—26 octobre 1965), Résol. AHG/Res. 27 (II).

6. A observer strictement, à l'égard des réfugiés politiques ressortissants d'un Etat membre de l'Organisation de l'Unité Africaine, les principes du droit international;

7. A nous efforcer de promouvoir le retour des réfugiés par des consultations bilatérales ou multilatérales et avec le consentement des intéressés et du gouvernement de leur pays d'origine;

8. A continuer à garantir la sécurité des réfugiés politiques des territoires africains non indépendants et à leur accorder un soutien dans leur lutte pour la libération de leur pays.

## ANNEXE IV

### **Recommandation de la première et de la deuxième Session Extraordinaire du Conseil des Ministres de l'OUA (Le Caire, 17 au 21 juillet 1964)**

#### **Intangibilité des frontières africaines \***

#### **Litiges entre Etats Africains au sujet des frontières**

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement réunie au Caire R. A. U. pour sa première session du 17 au 21 juillet 1964,

*Considérant* que les problèmes frontières sont un facteur grave et permanent de désaccord,

*Consciente* de l'existence d'agissements d'origine extra-africaine visant à diviser les Etats africains,

*Considérant en outre* que les frontières des Etats africains, au jour de leur indépendance, constituent une réalité tangible,

*Rappelant* la création, à la deuxième session ordinaire du Conseil, du Comité des Onze chargé d'étudier de nouvelles mesures de nature à renforcer l'unité africaine,

*Reconnaissant* l'impérieuse nécessité de régler, par des moyens pacifiques, et dans un cadre purement africain, tous les différends entre Etats africains,

*Rappelant en outre* que tous les Etats membres se sont engagés, aux termes de l'Article VI de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, à respecter scrupuleusement les principes énoncés au paragraphe 3 de l'Article III de ladite Charte,

1. *Réaffirme* solennellement le respect total par tous les Etats membres de l'OUA des principes énoncés au paragraphe 3 de l'Article III de la Charte de ladite Organisation;

2. *Déclare* solennellement que tous les Etats membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance.

---

\* AHG/Res. 16 (I).

## ANNEXE V

### Bureau de l'OUA pour le placement et l'éducation des réfugiés africains

#### Règlement intérieur

#### Composition et rôle du Comité de Coordination

*Art. 1.* — Le Comité de Coordination du Bureau de l'OUA pour le Placement et l'Education des Réfugiés Africains est composé des représentants d'organisations intergouvernementales et d'agences bénévoles s'intéressant aux problèmes des réfugiés africains.

De telles organisations peuvent devenir membres du Comité après en avoir fait la demande et sur décision du Comité de Coordination.

La liste des membres fondateurs figure à l'Annexe I du présent Règlement.

*Art. 2.* — Le Comité de Coordination a pour mandat de coordonner avec le Bureau les efforts demandés aux organisations intergouvernementales et aux agences bénévoles en vue de permettre au Bureau d'accomplir sa tâche de la manière la plus efficace. Il doit en particulier:

- a) Définir la politique générale du Bureau.
- b) Permettre des échanges de vues et d'informations sur les programmes des différentes organisations oeuvrant dans le domaine de l'assistance aux réfugiés africains et faciliter l'harmonisation de ces programmes.
- c) Susciter l'intérêt de la communauté internationale sur les activités et les objectifs du Bureau par les moyens les plus adéquats y compris conférences et séminaires.
- d) Aider le Bureau à obtenir les moyens financiers et autres nécessaires à son fonctionnement.
- e) Examiner et approuver les rapports financiers et le budget du Bureau.

*Art. 3.* — Les membres du Comité de Coordination résidant à Addis-Abéba forment un groupe de travail qui aide le Bureau dans ses activités normales et se réunit suivant les besoins.

*Art. 4.* — Le Chef du Bureau est le Secrétaire du Comité.

*Art. 5.* — Le Bureau de l'OUA pour le Placement et l'Education des

Réfugiés Africains sous la direction de son Chef, assure le Secrétariat du Comité et est chargé de la traduction, de l'impression et de la distribution des documents, rapports, etc., ainsi que de tous autres services techniques.

*Art. 6.* — Le Comité se réunit au moins deux fois par an (si possible en Juin et en Décembre) sur invitation de son secrétaire. Des réunions extraordinaires peuvent être convoquées par le Secrétaire à la demande de la moitié au moins des membres du Comité.

*Art. 7.* — Les invitations aux réunions doivent être lancées un mois au moins avant la réunion.

*Art. 8.* — Les membres qui s'abstiendraient de participer à plus de deux sessions successives, sans notification préalable ni explication au Secrétariat du Comité perdront leur qualité de membre dudit Comité.

*Art. 9.* — Le Comité de Coordination élit un Président de session parmi ses membres.

*Art. 10.* — Les réunions du Comité se tiennent à huis clos mais le Comité peut permettre à certaines personnes ou organisations d'assister comme observateurs à ces réunions.

*Art. 11.* — Le Secrétariat, en consultation avec le Président, rédige une liste des décisions et un compte-rendu des réunions du Comité. Ces documents sont communiqués, pour observations, aux membres du Comité dans les six semaines qui suivent la réunion. Les décisions du Comité prennent effet immédiatement.

*Art. 12.* — Les décisions du Comité sont prises par consensus; les réserves sont enregistrées au Procès-verbal. Le quorum est constitué par la présence de la moitié au moins des membres du Comité.

# ANNEXE VI

## Quelques données statistiques de la conjoncture économique africaine susceptibles d'affecter la situation des réfugiés

### Estimation du nombre des réfugiés en Afrique (situation au début de 1971)<sup>0</sup>

| Pays<br>d'origine                | Pays de refuge | Afrique<br>occidentale <sup>1</sup> | Botswana | Burundi | Rép.<br>centrafricaine | Congo<br>(Rép. dém. du) | Ethiopie | Ouganda | Sénégal | Soudan | Tanzanie | Zambie | Autres pays        | Total   |
|----------------------------------|----------------|-------------------------------------|----------|---------|------------------------|-------------------------|----------|---------|---------|--------|----------|--------|--------------------|---------|
| Angola                           |                | —                                   | 3.800    | —       | —                      | 400.000                 | —        | —       | —       | —      | —        | 10.000 | —                  | 413.800 |
| Congo<br>(Rép. dém. du)          |                | —                                   | —        | 7.000   | 3.000                  | *                       | —        | 34.000  | —       | 6.000  | 2.000    | —      | —                  | 52.000  |
| Ethiopie                         |                | —                                   | —        | —       | —                      | —                       | *        | —       | —       | 54.500 | —        | —      | —                  | 54.500  |
| Guinée-Bissao                    |                | —                                   | —        | —       | —                      | —                       | —        | —       | 66.500  | —      | —        | —      | —                  | 66.500  |
| Mozambique                       |                | —                                   | —        | —       | —                      | —                       | —        | —       | —       | —      | 55.000   | 5.000  | —                  | 60.000  |
| Rwanda                           |                | —                                   | —        | 32.000  | —                      | 24.000                  | —        | 72.000  | —       | —      | 14.000   | —      | —                  | 142.000 |
| Soudan                           |                | —                                   | —        | —       | 22.500                 | 55.000                  | 21.000   | 74.000  | —       | —      | —        | —      | —                  | 172.500 |
| Rép. sud-africaine<br>et Namibie |                | —                                   | 200      | —       | —                      | —                       | —        | —       | —       | —      | —        | 1.000  | —                  | 1.200   |
| Tchad                            |                | —                                   | —        | —       | 1.500                  | —                       | —        | —       | —       | 500    | —        | —      | —                  | 2.000   |
| Zambie                           |                | —                                   | —        | —       | —                      | 10.000                  | —        | —       | —       | —      | *        | —      | —                  | 10.000  |
| Autres pays<br>africains         |                | 6.000                               | —        | —       | —                      | —                       | —        | —       | —       | —      | 500      | —      | 3.000              | 10.000  |
| Pays non africains               |                | —                                   | —        | —       | —                      | —                       | —        | —       | 500     | —      | —        | —      | 7.500 <sup>2</sup> | 7.500   |
| Total                            |                | 6.000                               | 4.000    | 39.000  | 27.000                 | 489.000                 | 21.000   | 180.000 | 67.000  | 61.000 | 71.500   | 16.000 | 10.500             | 992.000 |

<sup>1</sup> Cameroun, Côte-d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Ghana, République de Guinée, Libéria et Sierra Leone.

<sup>2</sup> Algérie, République populaire du Congo, Kenya, Lesotho, Maroc, République arabe unie, Swaziland et Tunisie.

\* Ne s'applique pas.

— Nul ou négligeable.

<sup>0</sup> Source: HCR.

## Perspectives futures de l'offre et de la demande

| Pays                 | Période du plan | Demande additionnelle      |           |         |                     | Offre     |
|----------------------|-----------------|----------------------------|-----------|---------|---------------------|-----------|
|                      |                 | Catégorie de main-d'oeuvre |           |         | Total               | Catégorie |
|                      |                 | I                          | II        | III     |                     | I         |
| Algérie              | 1966-73         | 23.000                     | 70.000    | —       | 103.000             | 5.000     |
| Botswana             | 1966-91         | 1.607                      |           | NA      | NA                  | 970       |
| Cameroun             | 1966-71         | 2.652                      | 7.004     | 16.756  | 26.412              | 1.023     |
| Côte-d'Ivoire        | 1963/64-1969/70 | 6.904                      | 14.804    | 44.991  | 66.699              | 1.156     |
| Dahomey              | 1966-70         | 914                        |           | 2.413   | 3.327               | 1.500     |
| Ethiopie             | 1968-72         | 7.131                      | 6.515     | 79.499  | 93.145              | 3.640     |
| Ghana                | 1963/64-1969/70 | 12.000                     |           | 151.500 | 163.500             | 9.050     |
| Haute-Volta          | 1967-70         | 134                        | 226       | 830     | 1.190               | 170       |
| Kenya                | 1964-70         | 7.300                      | 39.900    | 26.900  | 74.100              | 6.600     |
| Libye                | 1964-69         | 5.054                      |           | 14.357  | 19.411              | 1.841     |
| Nigeria <sup>2</sup> | 1963-68         | 18.000                     |           | 44.400  | 62.400              | 8.894     |
| RAU                  | 1965-85         | 634.734                    | 1,409.678 | 690.905 | 2,735.317           | 388.050   |
| Somalie (Rép. de)    | 1965-69         | 853                        |           | 1.638   | 2.491               | 481       |
| Soudan               | 1961/62-1970/71 | 7.300                      |           | 39.300  | 46.600 <sup>3</sup> | 6.549     |
| Tanzanie             | 1964/65-1968/69 | 2.905                      | 6.555     | 17.262  | 26.722              | 1.962     |
| Togo                 | 1966-70         | 425                        | 860       | 2.870   | 4.155               | NA        |
| Tunisie              | 1965-68         | 4.500                      | 16.500    | 45.500  | 66.500              | 4.000     |
| Zambie               | 1965-70         | 2.000                      | 3.750     | 9.900   | 15.650              | 650       |

Source: Commission Economique pour l'Afrique. Etabli d'après les plans nationaux de développement et les enquêtes de main-d'oeuvre.

<sup>1</sup> A l'exclusion du personnel administratif et des employés de bureau.

<sup>2</sup> Objectif supérieur — à l'exclusion du personnel enseignant et de recherche.

<sup>3</sup> Add. 88.000, personnel administratif et employés de bureau de tout niveau.  
NA = Chiffre non disponible.

# de main-d'oeuvre dans certains pays d'Afrique

| additionnelle      |         |         | Différence                 |            |          |            | Pénurie (—)<br>Excédent (+) |
|--------------------|---------|---------|----------------------------|------------|----------|------------|-----------------------------|
| de main-d'oeuvre   |         | Total   | Catégorie de main-d'oeuvre |            |          | Total      |                             |
| II                 | III     |         | I                          | II         | III      |            |                             |
| 20.000             | —       | 25.000  | — 10.000                   | — 50.000   | —        | — 68.000   |                             |
|                    | NA      | NA      | —637                       |            | NA       | NA         |                             |
| 5.111              | 16.211  | 22.345  | — 1.629                    | — 1.893    | — 545    | — 4.067    |                             |
| 3.644              | 15.249  | 20.049  | — 5.748                    | — 11.160   | — 29.742 | — 46.650   |                             |
|                    | 9.000   | 10.500  | +600                       |            | + 8.100  | + 8.700    |                             |
| 4.232 <sup>1</sup> | NA      | NA      | — 3.491                    | NA         | NA       | NA         |                             |
|                    | 104.100 | 113.150 | — 8.950                    |            | —47.400  | — 50.350   |                             |
| 395                | 2.639   | 3.204   | + 36                       | + 169      | + 1.809  | + 2.014    |                             |
| 36.500             | 3.500   | 46.600  | — 700                      | — 3.400    | — 23.400 | — 27.500   |                             |
|                    | 7.171   | 9.012   | — 3.213                    |            | — 7.186  | — 10.399   |                             |
|                    | 15.146  | 24.040  | — 9.106                    |            | 29.254   | — 38.360   |                             |
| 214.650            | 262.550 | 865.250 | —246.684                   | —1,195.028 | —428.355 | —1,870.067 |                             |
|                    | 395     | 876     | — 372                      |            | — 1.243  | — 1.615    |                             |
|                    | 12.738  | 19.287  | —751                       |            | — 26.562 | — 27.313   |                             |
| 5.401              | NA      | 7.363   | — 943                      | — 1.154    | NA       | — 2.470    |                             |
| 1.200              | 5.000   | NA      |                            | + 340      | + 2.130  | + 2.470    |                             |
| 12.000             | 76.500  | 92.500  | — 500                      | — 4.500    | + 31.000 | + 26.000   |                             |
| 940                | 4.800   | 6.390   | — 1.350                    | — 2.810    | — 5.100  | — 9.260    |                             |

I — Personnes ayant une éducation universitaire, une formation spécialisée ou une expérience équivalente.

II — Personnes ayant de deux à trois années d'éducation, de formation professionnelle ou de formation post-secondaire.

III — Personnes ayant une éducation secondaire ou un apprentissage.

# Niveau général du chômage (en milliers)

| Pays                             | Code                | 1958  | 1959  | 1960  | 1961              | 1962  | 1963                 | 1964                | 1965               | 1966  | 1967  | 1968<br>(VI)        |
|----------------------------------|---------------------|-------|-------|-------|-------------------|-------|----------------------|---------------------|--------------------|-------|-------|---------------------|
| AFRIQUE                          |                     |       |       |       |                   |       |                      |                     |                    |       |       |                     |
| Cameroun <sup>1</sup>            | V (B)               | 1,28  | .     | .     | 0,39              | 0,44  | 0,49                 | 0,42                | 0,24               | 0,45  | 1,60  | .                   |
| Congo <sup>2</sup> (Brazzaville) | V (A)               | 0,31  | 0,33  | 0,54  | 0,32 <sup>8</sup> | 0,61  | 0,46                 | ...                 | ...                | ...   | ...   | .                   |
| Ghana                            | V (B)               | 8,9   | 8,8   | 11,3  | 14,7              | 15,5  | 15,4                 | 13,6                | 11,3               | 11,5  | 16,7  | 18,1                |
| Guinée <sup>4</sup>              | V (A)               | 0,58  | 0,45  | 0,28  | .                 | .     | .                    | .                   | .                  | 0,22  | ...   | .                   |
| Haute-Volta <sup>5</sup>         | V (A)               | 0,24  | 0,17  | 0,15  | 0,23              | 0,24  | .                    | .                   | .                  | 0,36  | 0,35  | .                   |
| Kenya                            | V (A) <sup>6</sup>  | .     | 5,17  | 8,48  | 6,46              | 6,15  | 8,33                 | .                   | 11,35 <sup>7</sup> | 10,80 | 8,12  | 9,83 <sup>20</sup>  |
| Madagascar                       | V (B)               | 0,56  | 0,72  | 0,77  | 0,54              | 0,53  | 0,35                 | 0,37                | 0,84               | 0,74  | 0,87  | 0,60                |
| Malawi                           | V (A)               | .     | .     | .     | .                 | .     | 1,43                 | 1,35                | 1,20               | 1,61  | 1,82  | 1,89 <sup>21</sup>  |
| Mali                             | V (A)               | 0,16  | 0,19  | 0,12  | 0,36              | 0,13  | 0,19                 | .                   | ...                | ...   | ...   | .                   |
| Maroc                            | V (A)               | 34,6  | 42,58 | 21,69 | 22,8              | 26,9  | 20,4                 | 17,0                | 18,6               | 23,7  | 23,7  | .                   |
| Maurice (île)                    | V (B) <sup>10</sup> | 2,37  | 3,35  | 2,25  | 2,25              | 3,57  | 4,05                 | 6,43                | 8,33               | 14,13 | 14,18 | 9,95 <sup>20</sup>  |
| Mozambique <sup>11</sup>         | V (B)               | 1,00  | 1,31  | 1,44  | 1,39              | 1,96  | 1,78                 | 1,99                | ...                | ...   | ...   | .                   |
| Niger (Niamey)                   | V (A)               | 0,34  | 0,24  | 0,12  | .                 | 0,16  | 0,11                 | 0,07                | 0,08               | 0,11  | 0,09  | .                   |
| Nigeria                          | V (B)               | 5,07  | 5,13  | 6,86  | 13,75             | 15,06 | 16,82                | 20,73               | 20,94              | 26,63 | 20,05 | 12,90 <sup>20</sup> |
| Sierra Leone                     | V (A) <sup>12</sup> | 2,55  | 2,96  | 3,85  | 2,52              | 4,31  | 4,82                 | 5,29                | 6,81               | 7,97  | 8,50  | 8,71                |
| Sierra Leone                     | V (A) <sup>13</sup> | 4,04  | 4,28  | 4,04  | 3,86              | 4,23  | 4,41                 | 4,58                | 4,75               | 4,93  | 5,19  | 5,57                |
| Rép. sud-africaine <sup>14</sup> | V (B)               | 18,8  | 26,6  | 25,7  | 30,4              | 29,2  | 19,9                 | 14,9                | 11,7               | 13,5  | 13,9  | 13,8 <sup>*</sup>   |
| Rép. sud-africaine <sup>15</sup> | V (B)               | 28,0  | 44,3  | 35,6  | 69,9              | 73,6  | 78,5                 | 67,5                | 60,2               | 67,5  | ...   | ...                 |
| Rhodésie du Sud                  | V (B)               | .     | 1,16  | 2,16  | 3,45              | 4,31  | 4,92                 | 5,20                | 6,18 <sup>8</sup>  | ...   | ...   | .                   |
| Tchad                            | V (A)               | 0,11  | 0,09  | 0,09  | 0,16              | 0,16  | 0,15                 | 0,14                | 0,20 <sup>8</sup>  | 0,20  | ...   | .                   |
| Togo                             | V (A)               | 0,20  | 0,54  | 0,27  | 0,23              | ...   | ...                  | ...                 | ...                | ...   | ...   | .                   |
| RAU (Egypte) <sup>16</sup>       | I                   | 242,0 | 325,0 | 288,0 | 211,4             | 118,4 | 71,4 <sup>* 17</sup> | 109,4 <sup>18</sup> | ...                | ...   | ...   | .                   |
| RAU (Egypte) (%)                 |                     | (3,4) | (4,9) | (4,8) | (3,2)             | (1,8) | .                    | (1,5)               | ...                | ...   | ...   | .                   |
| Zambie <sup>19</sup>             | V (B) <sup>10</sup> | 3,08  | 3,08  | 2,70  | 3,44              | 2,69  | 7,83                 | 11,12               | 17,56              | 16,40 | 12,25 | 11,61 <sup>20</sup> |

Source: BIT, Annuaire des statistiques du travail, 1968.  
Code:

I = Enquêtes par sondage sur la main-d'oeuvre.

V = Statistiques des bureaux de placement

a = demandeurs d'emploi

B = chômeurs enregistrés

Ces statistiques donnent généralement le nombre d'inscriptions figurant sur les registres à la fin de chaque mois.

<sup>1</sup> Douala, Yaoundé, Nkongsamba et Garoua: 1958—1965: Douala et Yaoundé seulement.

<sup>2</sup> Brazzaville et Pointe-Noire: 1958—1961: Brazzaville seulement.

<sup>3</sup> Janvier—avril.

<sup>4</sup> Région de Conakry.

<sup>5</sup> Ouagadougou et Bobo-Dioulasso.

<sup>6</sup> Hommes seulement.

<sup>7</sup> Mai—décembre.

<sup>8</sup> Janvier—septembre.

<sup>9</sup> A partir d'octobre 1959: non compris les chômeurs qui ne se présentent pas après le trentième jour de leur inscription.

<sup>10</sup> 1958—1962: statistique du type V( (A).

<sup>11</sup> Décembre de chaque année.

<sup>12</sup> Non compris les demandeurs d'emploi enregistrés au bureau de placement maritime.

<sup>13</sup> Demandeurs d'emploi enregistrés au bureau de placement maritime.

<sup>14</sup> Population non indigène.

<sup>15</sup> Population indigène (Bantous).

<sup>16</sup> Moyennes de moins de 12 mois.

<sup>17</sup> Centres urbains seulement.

<sup>18</sup> Mai.

<sup>19</sup> 1958—59: Africains seulement.

<sup>20</sup> Mars.

<sup>21</sup> Avril.

\* Chiffres provisoires.

## Taux annuel d'accroissement de la population totale et de la population urbaine (1958—1962)\*

|                           | PAYS                    | Population<br>totale | Villes de<br>100.000 ha.<br>et plus | Agglomérations<br>de 20.000 ha.<br>et plus |
|---------------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------|
| <i>Afrique de l'Est</i>   | 1. Soudan               | 2,8                  | 2,4                                 | 3,8                                        |
|                           | 2. RAU                  | 2,6                  | 26,3                                | 32,6                                       |
|                           | 3. Libye                | 1,9                  | 15,7                                | 46,4                                       |
|                           | 4. Tunisie              | 1,4                  | 10,4                                | 19,9                                       |
|                           | 5. Algérie              | 2,1                  | 16,7                                | 44,8                                       |
|                           | 6. Maroc                | 3,0                  | 18,9                                | 24,2                                       |
| <i>Afrique du Nord</i>    | 7. Mauritanie           | 5,1                  | —                                   | —                                          |
|                           | 8. Sénégal              |                      | 12,1                                | 21,5                                       |
|                           | 9. Guinée               | 3,0                  | 3,6                                 | 5,2                                        |
|                           | 10. Sierra Leone        | 0,5                  | 5,9                                 | 7,5                                        |
|                           | 11. Libéria             | 1,3                  | —                                   | 8,0                                        |
|                           | 12. Côte d'Ivoire       | 2,2                  | 5,6                                 | 7,6                                        |
|                           | 13. Ghana               |                      | 10,8                                | 12,1                                       |
|                           | 14. Togo                |                      | —                                   | 6,1                                        |
|                           | 15. Dahomey             |                      | —                                   | 8,3                                        |
|                           | 16. Haute-Volta         |                      | —                                   | 2,5                                        |
|                           | 17. Mali                |                      | 3,3                                 | 3,8                                        |
|                           | 18. Niger               | 3,0                  | 4,5                                 | 4,5                                        |
|                           | 19. Nigeria             | 1,9                  | 4,0                                 | 10,2                                       |
| <i>Afrique de l'Ouest</i> | 20. Congo-Kinshasa      | 2,4                  | 5,9                                 | 9,1                                        |
|                           | 21. Congo-Brazzaville   | 1,3                  | 15,8                                | 22,2                                       |
|                           | 22. Gabon               | 2,1                  | —                                   | 10,6                                       |
|                           | 23. Cameroun            | 1,9                  | 3,0                                 | 6,3                                        |
|                           | 24. Rép. Centrafricaine | 1,9                  | —                                   | 13,1                                       |
|                           | 25. Tchad               | 1,1                  | —                                   | 6,4                                        |
| <i>Afrique du Centre</i>  | 26. Rwanda              | 2,6                  | —                                   | —                                          |
|                           | 27. Burundi             | 4,9                  | —                                   | 1,9                                        |
|                           | 28. Zambie              | 2,8                  | 5,8                                 | 16,1                                       |
|                           | 29. Malawi              | 2,1                  | —                                   | 0,6                                        |
|                           | 30. Rhodésie            | 3,3                  | 12,0                                | 16,3                                       |
|                           | 31. Tanzanie            | 1,9                  | 1,4                                 | 2,7                                        |
|                           | 32. Kenya               | 2,9                  | 5,2                                 | 6,1                                        |
|                           | 33. Ouganda             | 2,5                  | —                                   | 2,1                                        |
|                           | 34. Somalie             | 2,8                  | —                                   | 4,5                                        |
|                           | 35. Ethiopie            | 1,6                  | 2,8                                 | 3,9                                        |
|                           | 36. Madagascar          | 2,8                  | 4,4                                 | 7,8                                        |

\* Données extraites de *l'habitat en Afrique*, septembre 1965 (E/CN. 14/HOU/7, rév. 1, Nations Unies, New York), tableau 1, annexe 1, p. 187.

## Les branches prioritaires retenues en matière d'éducation des réfugiés africains\*

- |                                                                                  |                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| a) <i>Agriculture, sylviculture et pêche</i>                                     |                                       |
| Biochimie agricole                                                               | Gestion des entreprises agricoles     |
| Economie et commercialisation agricole                                           | Emmagasinage des denrées alimentaires |
| Agronomie (ingénieurs)                                                           | Forêts                                |
| Vulgarisation agricole                                                           | Hydrobiologie                         |
| Travaux d'irrigation et de drainage                                              | Utilisation des terres                |
| Agronomie                                                                        | Pathologie des végétaux               |
| Agrostologie (pâturages)                                                         | Physiologie des végétaux et nutrition |
| Génétique animale (élevage)                                                      | Science des sols                      |
| Elevage (écologie)                                                               | Sylviculture                          |
| Ecologie                                                                         | Taxonomie                             |
| Entomologie                                                                      | Médecine et science vétérinaires      |
| b) <i>Enseignement</i>                                                           |                                       |
| Formation des enseignants (y compris les moniteurs d'enseignement professionnel) |                                       |
| Administration et planification                                                  |                                       |
| Auxiliaires de l'enseignement                                                    |                                       |
| Bibliothécaires                                                                  |                                       |
| c) <i>Finances et économie</i>                                                   |                                       |
| Comptabilité (commerciale et publique)                                           | Gestion immobilière                   |
| Comptabilité (prix de revient et évaluation des travaux)                         | Finances                              |
| Economie commerciale                                                             | Assurances                            |
| Démographie                                                                      | Monnaie et banques                    |
| Planification économique                                                         | Comptabilité nationale                |
| Développement économique                                                         | Statistiques                          |
| Econométrie                                                                      |                                       |
| d) <i>Industrie et bâtiment</i>                                                  |                                       |
| Architecture                                                                     | Ingénieurs (production)               |
| Architecture (conception)                                                        | Ingénieurs (radio)                    |
| Ingénieurs (biochimie)                                                           | Ingénieurs sanitaires                 |
| Ingénieurs (chimie)                                                              | Ingénieurs du bâtiment                |
| Ingénieurs civils                                                                | Economie industrielle                 |
| Ingénieurs mécaniciens                                                           | Programmation industrielle            |
| Métallurgie                                                                      | Métreurs — vérificateurs              |
|                                                                                  | Suite: page 228                       |

---

\* Bâ (M. Lamine): «Présentation du Bureau de l'OUA pour le placement et l'éducation des réfugiés en Afrique.» Séminaire pour les correspondants nationaux et réunion du Comité consultatif, Addis-Abéba, 27 avril — 2 mai 1970, doc. N° 1 (Annexe II).

# **Analyse d'ensemble des Fonds engagés et/ou alloués d'assistance, pendant la période du 1. 1. 1952**

| PAYS OU<br>REGION                           | TYPE DE<br>SOLUTION | PROGRAMMES REGULIERS    |                             |                           |                         |                          |
|---------------------------------------------|---------------------|-------------------------|-----------------------------|---------------------------|-------------------------|--------------------------|
|                                             |                     | Aide au<br>rapatriement | Aide à la<br>réinstallation | Installation<br>sur place | Assistance<br>juridique | Aide complé-<br>mentaire |
| ALGERIE                                     |                     |                         | 27.438                      |                           | —                       | 6.478                    |
| BURUNDI                                     |                     | 1.698                   | —                           | 1,826.510                 | —                       | 0,764                    |
| MAROC                                       |                     | —                       | 376.532                     | 108.963                   | 378                     | 107.840                  |
| REPUBLIQUE<br>CENTRAFRI-<br>CAINE           |                     | 1.500                   | —                           | 914.000                   | —                       | —                        |
| REPUBLIQUE<br>DEMOCRA-<br>TIQUE DU<br>CONGO |                     | 2.323                   | 38.424                      | 677.289                   | —                       | 4.234                    |
| SENEGAL                                     |                     | —                       | —                           | 471.885                   | —                       | 1.622                    |
| SOUDAN                                      |                     | —                       | —                           | —                         | —                       | —                        |
| TANZANIE                                    |                     | 2.104                   | 9.900                       | 1.483.912                 | —                       |                          |
| TOGO                                        |                     | —                       | —                           | —                         | —                       | —                        |
| TUNISIE                                     |                     | —                       | 11.856                      | 7.643                     | —                       | 2.854                    |
| OUGANDA                                     |                     | 508                     | —                           | 1,529.099                 | —                       | 2.875                    |
| ZAMBIE                                      |                     | —                       | —                           | 489.275                   | —                       | 500                      |
| DIVERS                                      |                     | 3.141                   | 82.245                      | 91.474                    | —                       | 25.846                   |
| TOTAL                                       |                     | 11.274                  | 546.395                     | 7,600.161                 | 378                     | 161.761                  |

Source: HCR: Conférence sur les aspects juridiques et socio-économiques des réfugiés  
Doc. AFR/REF/CONF. 1967, N° 14.

<sup>1</sup> Comprenant \$ 2,500.000 pour les réfugiés d'Algérie.

<sup>2</sup> Pour les réfugiés d'Algérie.

par le HCR à divers pays d'Afrique par type  
au 30. 6. 1967 (en dollars des Etats-Unis)

| DU HCR                                                 |           | Fonds<br>d'urgence | Fonds de<br>dépôts<br>spéciaux du<br>HCR (pour<br>opérations<br>hors pro-<br>grammes) | Fonds trans-<br>mis par<br>l'intermé-<br>diaire du<br>HCR aux<br>organes<br>d'exécution | Total<br>général | Total<br>général<br>(arrondi) |
|--------------------------------------------------------|-----------|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------------------|
| Administration et fonds<br>destinés à<br>l'information | TOTAL     |                    |                                                                                       |                                                                                         |                  |                               |
| —                                                      | 34.027    | —                  | 592                                                                                   | 1.754                                                                                   | 36.373           | 36.400                        |
| 70.323                                                 | 1,907.295 | 345.336            | 355.387                                                                               | 7.712                                                                                   | 2,615.730        | 2,615.700                     |
| —                                                      | 593.295   | 8.960              | 2,500.357 <sup>1</sup>                                                                | 694                                                                                     | 3,103.724        | 3,103.700                     |
| —                                                      | 915.500   | 111.102            | 14.002                                                                                | —                                                                                       | 1,040.604        | 1,040.600                     |
| 55.692                                                 | 777.962   | 50.000             | 168.327                                                                               | 9.885                                                                                   | 1,006.174        | 1,006.200                     |
| 32.704                                                 | 506.211   | 60.000             | —                                                                                     | —                                                                                       | 566.211          | 566.200                       |
| —                                                      | —         | 150.000            | —                                                                                     | —                                                                                       | 150.000          | 150.000                       |
| 43.362                                                 | 1,540.026 | 77.330             | 211.434                                                                               | 106.390                                                                                 | 1,935.180        | 1,935.200                     |
| —                                                      | —         | 22.623             | 27.500                                                                                | —                                                                                       | 50.123           | 50.100                        |
| —                                                      | 22.353    | —                  | 5,059.000 <sup>2</sup>                                                                | —                                                                                       | 5,081.353        | 5,081.400                     |
| 35.158                                                 | 1,567.640 | 170.260            | 41.981                                                                                | 395                                                                                     | 1,780.276        | 1,780.300                     |
| —                                                      | 489.775   | 81.097             | 5.566                                                                                 | 2.230                                                                                   | 578.678          | 578.700                       |
| 856                                                    | 203.562   | 9.000              | 121.952                                                                               | 20.986                                                                                  | 355.500          | 355.500                       |
| 238.095                                                | 8,558.064 | 1,085.768          | 8,506.098                                                                             | 150.056                                                                                 | 18,299.926       | 18,300.000                    |

e) *Ressources naturelles*

Cartographie  
Ingénieurs des mines  
Géochimie  
Géologie  
Géophysique  
Hydraulique  
Hydrographie  
Météorologie  
Physique nucléaire

Océanographie  
Pétrologie  
Photogrammétrie  
Conservation des sols  
Levés aériens  
Levés géodésiques  
Levés maritimes

Aménagement urbain et rural

f) *Administration publique et commerciale*

Gestion des entreprises  
Organisation de la gestion  
Organisation et méthodes

Gestion du personnel  
Secrétariat  
Gestion du personnel

g) *Sciences*

Biochimie  
Chimie  
Mathématiques

Pharmacologie  
Physique

h) *Développement social*

Spécialités particulières d'importance essentielle pour les projets de développement prioritaire: recherche sociale, politique et administration sociales, développement communautaire, etc.

i) *Technologie*

Bâtiment  
Conserverie  
Produits laitiers  
Electricité  
Fibres  
Produits à base de poisson  
Transformation des denrées alimentaires  
Fonderie  
Carburants  
Verre et céramique  
Cuir  
Machines outils  
Laboratoires pour essais des matériaux  
Métallographie

Minéraux  
Mines  
Métaux non ferreux  
Sciences nucléaires  
Pétrole  
Matières plastiques  
Papier et pâte à papier

Réfrigération  
Chemins de fer  
Caoutchouc  
Textiles  
Bois d'oeuvre  
Fabrication d'outils

j) *Transports et télécommunications*

Aviation  
Aviation (contrôle du trafic aérien)  
Ingénieurs (automobiles)  
Ingénieurs (génie maritime)

Ingénieurs (radio et télécommunications)  
Ingénieurs (chemins de fer)  
Economie des transports  
Gestion des transports

k) *Divers*

Autres cours d'importance essentielle qui ne sont pas spécifiquement mentionnés ci-dessus.

## INDEX \*

### A

All (C) 25, 29  
 Abomey 7  
 Académie (Droit international) 75  
 Accra 65, 67, 115, 135  
 Achantis 3  
 Acolpii 31  
 Addis-Abéba 24, 29, 61, 66, 67, 68, 69, 118, 130, 135, 179  
 Administration 102  
 Administration (Suédoise pour le Développement) 112  
 Admission 83  
 Afrique du Sud 2, 8, 9, 12, 29, 31, 37, 38, 43, 47, 91, 95, 96, 111, 131, 145, 157  
 Aga Khan (S.) 76, 106  
 Agago 31  
 Agassiz (L.) 54  
 Agences bénévoles 110, 112, 113, 127, 128, 136, 137, 141, 142  
 Ahomadegbé (J.) 7  
 Aide 103, 104, 112  
 Aide (d'urgence) 33, 34, 35, 95  
 Albanie 38  
 Alexandrie 39  
 Alger 104  
 Algérie 43, 45, 60, 67, 84, 87, 90, 111, 136  
 Allemagne 71 72, 74, 100, 136, 154  
 Alliance (Universelle des Unions de Jeunes Gens) 112, 114  
 American Friends Service Committee 114  
 Angleterre 52, 54  
 Angola 11, 29, 30, 32, 107, 111, 131  
 Ankrah (K. E.) 24  
 Ansbach 74  
 Apatrides 20  
 Apithy (S.) 7  
 Arméniens 72  
 Assemblée (N. U.) 11, 86, 98, 99, 102, 107, 110  
 Assemblée (OUA) 118, 135

Asile 78, 79, 81, 95, 118, 121, 123, 124, 146, 151  
 Assimilados 11  
 Assistance 34, 37, 39, 66, 85, 93, 97, 101, 102, 103, 111, 112, 113, 114, 127, 132, 151, 154, 156, 158, 167, 173, 180  
 Audubon (J. J.) 54  
 Assyriens 72  
 Assyro-Chaldéens 72  
 Autonomie 112  
 Autorité (abus) 4, 11  
 Autorités 25, 30, 38, 41, 79, 88, 104  
 Australie 41, 42, 136  
 Autriche 72, 100, 136

### B

Bâ (M. L.) 131  
 Balovale 32  
 Bambouti 31, 160  
 Bandudu 32  
 Bangassou 31  
 Bangui 171  
 Bantous 91  
 Bantoustands 28  
 Baria 160  
 Bariba 7  
 Bartos (M.) 77  
 Baruch (S.) 54  
 Bas-Congo 3  
 Bedjaoui (M.) 77  
 Belgique 38, 136  
 Bible 78  
 Bibwé 171  
 Bignona 165  
 Bismarck 154  
 Bobos 4  
 Bons offices 70, 75, 76  
 Botswana 29, 37, 43, 83, 85, 90, 92, 104, 111, 132  
 Boukiling 31  
 Brésil 136

---

\* Dans cet Index ne figurent pas les voix : « Réfugiés », « HCR », « Etats d'accueil et de refuge », « Etats africains », dont la répétition est trop fréquente pour pouvoir être utilement mentionnées.

Bukavu 32  
 Bureau (International du Travail) 43, 44, 54, 55  
 Bureau (OUA) 24, 125, 126, 128, 130, 131, 132, 137, 158, 177, 178, 183  
 Bureau (Régional HCR) 94, 137  
 Bureau (pour le Dévelop. de la Prod. agricole) 160, 161, 162  
 Burundi 31, 39, 43, 61, 83, 87, 90, 102, 103, 104, 107, 108, 109, 111, 116, 132, 179  
 Buxton (D. F.) 53, 54, 55

## C

Cabinda 11  
 Caire 39, 67, 104  
 Cameroun 38, 84, 87, 90, 111, 116, 131  
 Canada 41, 42, 136  
 Cap Vert (îles) 11, 165  
 Carlson (A. J.) 54  
 Carnegie (Dotation) 77  
 Carrel (A.) 54  
 Casablanca 38  
 Casamance 31, 165  
 Centrafrique (Rép.) 31, 38, 84, 87, 90, 102, 104, 111, 132, 159, 160, 172  
 Charte (NU) 11, 134  
 Charte (OUA) 29, 57, 62, 63, 64, 66, 70, 134  
 Chine 136  
 Churches World Service 114  
 Cibitoke 31  
 CIMADE 114  
 Colombie 136  
 Combattants (de la liberté) 68, 90, 91, 92, 145, 149  
 Commission internationale de Juristes 8, 9, 10  
 Commission (des NU pour l'Afrique) 55, 56, 69, 128, 136, 137, 178  
 Commission (OUA) 115, 116  
 Commission (du Secours international) 113, 114  
 Comité (Coordination Bureau OUA) 127  
 Comité (de libération) 26  
 Comité (Exécutif HCR) 77, 78, 100, 104, 106, 135, 136, 167, 175  
 Comité (Intergouvernemental pour les Réfugiés) 72  
 Comité Spécial (NU) 9  
 Congo (Rep. démoc.) 3, 111, 132  
 Conférence (de toute les Eglises d'Afrique) 114, 137

Conférence (internationale des Etudiants) 114  
 Conférence (OUA) 82, 84, 85, 92, 95, 96, 97, 102, 125, 127, 129, 136, 151  
 Conseil (danois pour les Réfugiés) 112, 113, 114  
 Conseil (ministres OUA) 64, 116, 117, 118, 134, 135  
 Conseil (Oecuménique des Eglises) 24, 113, 137  
 Conseil (Norvégien pour les Réfugiés) 111, 114  
 Convention (apatrides) 20  
 Convention (Caracas) 80  
 Convention (1951) 13, 47, 63, 65, 72, 74, 78, 88, 89, 90, 91, 92, 97, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 135, 153, 181  
 Convention (Européenne Extradition) 81  
 Convention (Nansen) 18  
 Convention (Inter-américaine Havane) 79  
 Convention People's Party 6  
 Convention (OUA) 36, 71, 81, 85, 122, 123, 126, 144, 146, 147, 185  
 Convention (Vienne) 144  
 Coopération 62, 63, 93, 104, 105, 106, 107, 108, 120, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 147, 176  
 Cornevin (R.) 2  
 Correspondants (Bureau OUA) 127, 133, 137, 141  
 CORSO 111, 114  
 Côte d'Ivoire 3, 111, 117, 150  
 Cour (Internationale Justice) 79  
 Cour (Permanente Justice internationale) 17  
 Croix-Rouge (Ligue) 29, 30, 82, 109, 111, 112, 113, 114, 161, 164  
 Cuba 38  
 Cushing (A.) 54

## D

Dahomey 3, 6, 7, 8, 111, 117  
 Dakar 39, 132, 153, 165, 168  
 Danemark 136  
 Da Ponte (L.) 54  
 Dar es Salaam 29, 51, 84  
 Déclaration (droits de l'Homme) 9, 11, 13, 19, 22, 63, 81, 125, 144, 145, 146, 186, 188  
 Déclaration (sur élimination toutes formes discrimination) 145  
 Déclaration (sur asile territorial) 146  
 Déclaration (sur la subversion en Afrique) 115

Déclaration (sur octroi de l'indépendance) 145

Délégations (HCR) 94, 104

Deschamps (H.) 3

Diallo (T.) 69

Diatta-Counda 31

Diende 31

Dinka 160

Discrimination 5, 8, 19, 61, 67, 86, 91, 92, 118

Domination (coloniale) 11, 27, 28, 66, 69, 71, 86, 145, 148, 153, 154, 156, 188

Dogon 3

Duclos (P.) 22

## E

Education 5, 39, 41, 42, 43, 45, 46, 93, 96, 101, 105, 107, 108, 113, 125, 128, 163, 176, 178, 179, 181

Egypte 29 38, 39, 67, 85, 108, 111, 117

Eldrige (J.) 50

Elias (T. O.) 154

Eligibilité 31, 71

Emigration 80, 83

Emigré 20

Emploi 30, 36, 38, 41, 42, 43, 44, 45, 50, 52, 85, 101, 125, 131, 133, 176

Entraide (universitaire mondiale) 112, 137

Erickson (G.) 114, 141

Espagne 38

Etablissement rural 106, 168, 170

Etats-Unis (Amérique du Nord) 41, 42, 48, 51, 52, 53, 113, 136, 182

Ethnies 4, 39, 187

Ethiopie 38, 43, 60, 61, 67, 83, 84, 87, 104, 108, 111, 132

Europe 21, 51, 54, 71, 73, 74, 80, 93, 111, 177, 179

Etranger 16, 17

Etsha 31

Evénements 73, 74, 75, 77

Exode 13, 37, 44, 55, 71, 151

Extradition 117, 125

## F

Fans 3

FAO 105, 108, 109

Fédération (Luthérienne Mondiale) 111, 112, 113, 114

Fonds (d'Aide à la coopération) 164

Fonds (international d'Echanges universitaires) 112, 114, 137, 141, 143

Fonds (national belge pour la coop. et le développement) 113, 114

Fonds (international pour le Secours à l'Enfance) 108

Fons 7

Formation (professionnelle) 97, 109, 127, 179

Fouta Djallon 3

France 73, 100, 136

Friend Service Council 114

Frontières 1, 3, 8, 28, 31, 32, 41, 60, 61, 70, 87, 88, 124

Fugitif 19, 20, 120

Fussa 47

## G

Gabon 3, 43, 111

Gambela 104

Garibaldi 154

Ghana 3, 4, 6, 8, 38, 44, 60, 67, 84, 90, 111, 116

Goedhart (H. J. van) 17

Goldmarch (J.) 54

Goun 7

Goormaghtigh (J.) 77

Gosselin (G.) 161

Grahl-Madsen (A.) 17, 18, 74, 80

Grande-Bretagne 42, 53, 67, 136

Graupner (G.) 54

Grèce 100, 136

Grotius 17

Guinée-Bissao 11, 30, 31, 103, 111, 131, 165

Guinée Equatoriale 38, 132

Guinée (Rép.) 1, 3, 8, 67, 90, 165

Guyot (A. H.) 54

## H

Hambro (E.) 77

Hammarskjöld (Fondation) 69

Hamrell (S.) 25, 26

Handling (o et M) 54

Harrod (MR) 53

Henkin (L.) 77

Haut-Commissaire (N. U. pour les réfugiés) 19, 25, 70, 73, 75, 76, 86, 94, 97, 98, 99, 100, 103, 104, 105, 107, 108, 135, 140, 167

Haut-Mbomou 161, 164

Haut-Commissaire (S. d. N.) 72

Haute Volta 3, 60, 132

Havane 79

Hoare (Sir S.) 77

Hong-Kong 76  
 Hongrie 38  
 Houphouët-Boigny 150  
 Humanitaire (action) 41, 57, 61, 64, 78,  
 100, 103, 118, 120, 124, 126, 140, 142, 143,  
 149, 151, 182

## I

Ibos 3, 4, 7  
 Ibuya 31  
 Idéologies 60  
 Immigrants 52, 145  
 Immigration 51, 77, 80, 86, 151  
 Internement (administratif) 8  
 Intégration 17, 37, 39, 41, 95, 159, 170,  
 173, 177  
 Installation 29, 30, 31, 41, 95, 158, 160,  
 165, 169, 173, 175, 176  
 Institut (Droit international) 18, 21  
 Institut (Scandinave d'Etudes africaines)  
 25, 51  
 Institutions (bénévoles) 23, 24, 130, 132  
 Institutions (internationales) 93, 95, 105,  
 106, 107, 108, 109, 110, 128, 140, 144, 149,  
 175  
 Institutions (nationales) 1, 5, 7, 124, 142,  
 156, 186  
 Instruments (Juridiques) 71  
 Isiro 104  
 Iran 136  
 Israël 136  
 Italie 71, 100, 136, 154

## J

Jacobi (A.) 54  
 Juba 104  
 Justice 23, 28

## K

Kabrés 3  
 Kampala 64, 117  
 Kahunge 31  
 Karagwe 31  
 Karenga 31  
 Kasavubu (J.) 7  
 Kasaï 32  
 Kassala 39  
 Katanga 7, 104  
 Kayongozi 31  
 Kenya 3, 49, 104, 107  
 Kéré 161  
 Kijamba 31

Kimminich (O.) 17  
 Kinshasa 29, 30, 64, 68, 103  
 Kirundo 31  
 Kivu 32, 171  
 Koboko 31  
 Kolda 165  
 Koussevitsky (S.) 54  
 Kurasini 47  
 Kyaka 31

## L

Lagos 44, 64, 116, 128  
 La Haye 75  
 Législations (nationales) 146  
 Legum (M.) 85  
 Léopoldville 117  
 Lesotho 31, 38, 84, 92, 104, 111, 132  
 Liban 136  
 Libéria 3, 111, 117, 137  
 Liberté (expression) 146  
 Libye 43  
 Lithuanie 38  
 Lumumba (P.) 7  
 Lubumbashi 32  
 Lundo 32  
 Lusaka 29  
 Lwatembo 32

## M

Maga (H.) 7  
 Main d'oeuvre 54, 130, 179  
 Majorité 6, 10  
 Malawi 111, 131  
 Malgache (Rép.) 117, 136  
 Mali 3, 8, 117, 132  
 Manchester Guardian 53  
 Mandat (H. C.) 101, 138  
 Mandat (S. d. N.) 9  
 Maroc 38, 43, 44, 60, 87, 90, 101, 103, 111  
 Marrakech 38  
 Mauritanie 8, 43, 132  
 May (Sir T. E.) 80  
 MESAN 162  
 Mboki 159, 160, 161, 163, 164, 171, 172,  
 174  
 Mbokou 161  
 Mdecha 32  
 Migration 17  
 Minorité 1, 6, 8, 26, 28, 38, 125, 154  
 Mobaye 31  
 Monaco 77  
 Mossis 3

Mouvement (libération) 12, 26, 28, 66, 67, 84, 90, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 157, 188  
 Moyen-Orient 151  
 Mozambique 11, 29, 32, 103, 107, 131  
 Mpongwéi 3  
 Mtwara 32  
 Mugera 31  
 Muramba 31  
 Muyenzi 31

## N

Nairobi 29, 37, 38, 111, 132, 135  
 Niger 3, 6  
 Nigeria 3, 4, 7, 38, 50, 22, 43, 44, 60, 67, 87, 116, 136, 155  
 Nakapiritpit 31  
 Namibie 8, 9, 12, 31, 67, 95, 111, 131  
 Nathan-Chapotot (R.) 17, 58, 59, 79, 80  
 Nationalité 38, 73, 81  
 Nations-Unies 30, 59, 71, 72, 86, 93, 97, 98, 157  
 N'Délé 31  
 New York 2, 58  
 N'Goma 32  
 N'Krumah (K.) 90, 142  
 N'Kumbi 47  
 Norvège 136  
 Nouvelle Zélande 111  
 Nuers 3  
 Nyassa (Lac) 32  
 Nyéréré (J.) 4, 47, 67  
 Nyimba 32

## O

Obo 31  
 Ockenden Venture 114  
 Office (Nansen) 72  
 OIT 9, 23, 105, 107, 108, 109, 137, 145  
 Ojukwu 7  
 Okavango 31  
 Onigo 31  
 Opinions (politiques) 73  
 Oppression 92  
 Organisation (internationale des réfugiés) 72, 73  
 Organisation (Mondiale Santé) 105  
 Organisation (Unité Africaine) 15, 24, 36, 57, 61, 62, 64, 68, 70, 87, 89, 90, 91, 93, 115, 116, 117, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 136, 137, 139, 141, 144, 147, 149, 150, 153, 158, 181, 182, 187

Organisations (internationales) 69, 95, 104, 105, 110, 112, 130, 131, 132, 134, 137, 138, 140, 143, 160, 173, 180, 181, 186  
 Ouadda-Djallé 31  
 Ouganda 31, 67, 83, 87, 107, 111, 116, 132, 179  
 Ouolofs 3  
 Oussoye 165  
 OXFAM 113, 114

## P

Paix 55, 58, 61, 120, 149  
 Pangale 32  
 Palestiniens 151  
 Parti (Dahoméen de l'Unité) 6  
 Pauline (D.) 3  
 Pays-Bas 136  
 Peulhs 3  
 Peuples 66  
 Politis (N.) 156  
 Pologne 38  
 Porto-Novo 7  
 Portugal 11, 38, 68, 91, 96, 145  
 Programme 37, 38, 94, 97, 98, 105, 106, 108, 109, 127, 131, 138, 175, 176, 181  
 Programme (Alimentaire mondial) 106, 108, 164  
 Programme (N. U. D.) 108, 109, 137, 164  
 Protection 41, 57, 58, 62, 66, 72, 76, 77, 78, 80, 81, 82, 84, 88, 103, 115, 125, 138, 185, 187  
 Protocole (1967) 13, 21, 72, 78, 115  
 Protocole (Bellagio) 77  
 Protocole (OUA) 70

## Q

Qualification 16, 59, 62, 92, 144, 145, 148, 150  
 Qualification (professionnelle) 36, 38, 53, 54

## R

Rabat 104  
 Raestad (A.) 17  
 Rao (K.) 77  
 Rapatriement (librement consenti) 12, 27, 39, 82, 86, 87, 95, 96, 97, 99, 101, 128  
 Régime (politique) 65, 68  
 Règlement (pacifique) 61, 64, 69, 86, 93  
 Réinstallation 36, 38, 82, 96, 124, 127, 130, 133, 169  
 Représentant Résident 94, 104

Répression 96  
 Rhodésie 8, 10, 37, 67, 95, 111, 145, 131, 157  
 Robinson (N.) 73, 74  
 Roumanie 38  
 Royaume-Uni (Grande Bretagne) 80  
 Russes 72  
 Rutamba 32  
 Rwamawanja 31  
 Rwanda 37, 43, 61, 103, 104, 111, 113, 116

## S

Sahnoun (M.) 135, 136, 148, 182  
 Saint-Siège 136  
 Santé 94, 102  
 Sao-Tomé 11  
 Sare-Lao 31  
 Schnyder (F.) 17, 75, 77, 100, 101  
 Secours Catholique 112, 113, 114, 167  
 Secrétaire général (OUA) 117  
 Sedhiou 165  
 Sécurité 1, 8, 36, 60, 65, 70, 84, 85, 87, 120, 125, 148  
 Sénégal 3, 8, 31, 39, 67, 102, 104, 108, 113, 116, 117, 132, 153, 165, 174  
 Service (Social international) 112  
 Service (Universitaire mondial) 112  
 Simpson (Sir J. Hope) 17, 18, 21, 22  
 Sioris (J.) 77  
 Smith (I.) 10, 67, 145  
 Snell (Lord) 54  
 Société (des Nations) 9, 110, 111  
 Somali 39  
 Somalie (Rép.) 38, 60, 87  
 Sonataba 47  
 Soudan 3, 31, 39, 43, 60, 61, 83, 85, 90, 104, 111, 116, 160, 161, 172  
 Sow (I.) 165  
 Subversion 60, 61, 120, 153  
 Sud-Ouest Africain 145  
 Suède 136  
 Suisse 136  
 Swaziland 29, 104, 111

## T

Tabora 32  
 Talensi 4  
 Tanganyika (Lac) 32  
 Tanger 38  
 Tanzanie 4, 31, 32, 43, 44, 46, 67, 82, 85, 102, 103, 104, 107, 108, 113, 116, 117, 136, 165

Tchécoslovaquie 38  
 Testament (Ancien) 79  
 Territoire 84, 103, 108  
 Territoires (Non autonomes) 96  
 Titre (Voyage) 85, 88, 89, 95  
 Togo 4, 8, 101, 104, 111  
 Toro 31  
 Toscanini (A.) 54  
 Turcs 72  
 Turquie 38, 136  
 Tunis 104  
 Tunisie 38, 101, 136  
 Tshombé (M.) 7

## U

Ukraine 58  
 UNESCO 53, 54, 105, 108, 137, 145  
 UNICEF 108  
 Union (Démocratique Dahoméenne) 6  
 Union (Rép. Soc. Soviétiques) 38, 59, 73  
 Ustor (E.) 77

## V

Vattel (E. de) 7, 19  
 Vélingara 31  
 Vénézuëla 136  
 Vichniac (M.) 25  
 Victimes 58  
 Visa 90

## W

Wade (A.) 156  
 Weis (P.) 17, 18, 77  
 Watutsi 31

## Y

Yougoslavie 38

## Z

Zaïre 7, 29, 30, 31, 32, 38, 39, 43, 46, 47, 60, 61, 67, 83, 101, 102, 104, 108, 111, 113, 116, 161, 164, 169  
 Zambie 29, 32, 40, 46, 47, 84, 85, 90, 104, 111, 113, 116, 117, 148, 182  
 Zanzibar 131  
 Ziguinchor 31, 165  
 Zimbabwe 67  
 Zinsser (H.) 54

## TABLE DES MATIERES

|                                                                                                                    | page |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| AVANT-PROPOS                                                                                                       |      |
| INTRODUCTION . . . . .                                                                                             | 1    |
| A. Les sources propres aux Etats indépendants . . . . .                                                            | 2    |
| 1. Un lourd héritage . . . . .                                                                                     | 2    |
| 2. L'autorité de l'Etat confrontée aux réticences et aux résistances des ethnies . . . . .                         | 4    |
| 3. Les options politiques et idéologiques . . . . .                                                                | 6    |
| B. Sources propres aux régimes de discrimination politique et raciale . . . . .                                    | 8    |
| 1. La République d'Afrique du sud et la Namibie . . . . .                                                          | 8    |
| 2. La Rhodésie des sécessionnistes de M. Ian Smith . . . . .                                                       | 10   |
| 3. Les colonies portugaises . . . . .                                                                              | 11   |
| CHAPITRE PRELIMINAIRE: LE RÉFUGIÉ, SON FAIT ET SA QUALIFICATION                                                    | 16   |
| 1. L'idée de «réfugié» . . . . .                                                                                   | 16   |
| 2. Le concept de «réfugié» . . . . .                                                                               | 17   |
| a) Le réfugié et le fugitif . . . . .                                                                              | 20   |
| b) Le réfugié et l'émigré . . . . .                                                                                | 20   |
| c) Le réfugié et l'apatride . . . . .                                                                              | 20   |
| <b>PREMIERE PARTIE</b>                                                                                             |      |
| LES ASPECTS SOCIO-ÉCONOMIQUES, POLITIQUES ET JURIDIQUES DU PROBLÈME DES RÉFUGIÉS EN AFRIQUE                        |      |
| CHAPITRE PREMIER: TABLEAU DE LA SITUATION GÉNÉRALE DES RÉFUGIÉS EN AFRIQUE . . . . .                               | 23   |
| SECTION I: Les recensements: sources et résultats . . . . .                                                        | 23   |
| 1. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés . . . . .                                              | 23   |
| 2. Le Secrétariat de l'OUA . . . . .                                                                               | 24   |
| 3. Les organisations bénévoles . . . . .                                                                           | 24   |
| SECTION II: Les catégories . . . . .                                                                               | 27   |
| A. Classification par pays d'origine . . . . .                                                                     | 27   |
| 1. Les réfugiés originaires des Etats indépendants . . . . .                                                       | 27   |
| 2. Les réfugiés originaires des pays sous domination d'une puissance coloniale ou d'une minorité raciste . . . . . | 28   |
| B. Classification par groupe socio-professionnel . . . . .                                                         | 28   |
| 1. Les réfugiés d'origine rurale . . . . .                                                                         | 28   |
| 2. Les réfugiés d'origine urbaine . . . . .                                                                        | 29   |

|                                                                                                                                                                                                      |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| SECTION III: Les types et zones d'installation . . . . .                                                                                                                                             | 30        |
| 1. L'installation spontanée . . . . .                                                                                                                                                                | 30        |
| 2. L'installation systématique . . . . .                                                                                                                                                             | 30        |
| 3. Les principales zones d'installation des réfugiés en Afrique . . . . .                                                                                                                            | 31        |
| SECTION IV: Nature des besoins . . . . .                                                                                                                                                             | 32        |
| 1. L'aide d'urgence . . . . .                                                                                                                                                                        | 33        |
| 2. L'aide en faveur des «ruraux» . . . . .                                                                                                                                                           | 34        |
| 3. L'aide en faveur des «urbains» . . . . .                                                                                                                                                          | 35        |
| SECTION V: La pratique des Etats africains en matière d'offre d'emplois et de bourses d'études aux réfugiés avant l'élaboration de la convention régionale relative au statut des réfugiés . . . . . | 36        |
| <b>CHAPITRE II: LES RÉFUGIÉS DANS LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE AFRICAINE . . . . .</b>                                                                                                       | <b>41</b> |
| SECTION I: Les facteurs d'inquiétude des gouvernements africains . . . . .                                                                                                                           | 41        |
| A. La conjoncture économique et sociale en Afrique et les besoins des réfugiés en matière d'éducation et d'emploi . . . . .                                                                          | 42        |
| B. Les problèmes de l'éducation et de l'emploi des réfugiés en Afrique . . . . .                                                                                                                     | 46        |
| 1. L'enseignement primaire . . . . .                                                                                                                                                                 | 46        |
| 2. L'enseignement secondaire . . . . .                                                                                                                                                               | 47        |
| 3. L'enseignement supérieur . . . . .                                                                                                                                                                | 48        |
| C. Insuffisance de moyens et difficultés sectorielles . . . . .                                                                                                                                      | 49        |
| 1. La faiblesse des moyens d'intervention . . . . .                                                                                                                                                  | 49        |
| 2. Les risques d'aggravation de la situation dans certains secteurs . . . . .                                                                                                                        | 50        |
| SECTION II: Contribution des réfugiés au développement économique et social de l'Etat d'accueil . . . . .                                                                                            | 52        |
| A. Emigrants et développement économique des Etats d'accueil . . . . .                                                                                                                               | 52        |
| B. La situation de la main-d'oeuvre . . . . .                                                                                                                                                        | 54        |
| <b>CHAPITRE III: LES ASPECTS POLITIQUES . . . . .</b>                                                                                                                                                | <b>57</b> |
| SECTION I: La problématique . . . . .                                                                                                                                                                | 57        |
| SECTION II: Les réfugiés dans la conjoncture politique africaine . . . . .                                                                                                                           | 60        |
| 1. L'ère de l'instabilité et de la subversion . . . . .                                                                                                                                              | 60        |
| 2. Mouvements de réfugiés et subversion . . . . .                                                                                                                                                    | 61        |
| SECTION III: Les fondements de la coopération politique africaine en matière de réfugiés . . . . .                                                                                                   | 62        |
| 1. La Charte de l'OUA et les droits de l'Homme . . . . .                                                                                                                                             | 63        |
| 2. Les résolutions . . . . .                                                                                                                                                                         | 64        |
| 3. Réfugiés et sécurité régionale . . . . .                                                                                                                                                          | 65        |
| 4. L'assistance aux réfugiés en provenance des pays sous domination d'une «puissance coloniale» ou d'une minorité raciste . . . . .                                                                  | 66        |

|                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| SECTION IV: Les principes d'action . . . . .                                                                                                         | 69  |
| <b>CHAPITRE IV: LES ASPECTS JURIDIQUES DU PROBLÈME DES RÉFUGIÉS EN AFRIQUE AVANT L'ÉLABORATION DE LA CONVENTION RÉGIONALE</b> . . . . .              | 71  |
| SECTION I: Les réfugiés en Afrique et les instruments juridiques internationaux régissant le statut des réfugiés . . . . .                           | 71  |
| A. Les territoires africains sous domination coloniale et la définition du terme «réfugié» . . . . .                                                 | 71  |
| 1. Une définition restrictive . . . . .                                                                                                              | 71  |
| 2. Les termes de référence politiques, géographiques et chronologiques . .                                                                           | 72  |
| 3. Le défaut de considération de la colonisation et des territoires non autonomes comme «événement» et cadre spatial des «événements» . .            | 73  |
| B. Les Bons offices du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés                                                                          | 75  |
| C. Le Protocole de Bellagio . . . . .                                                                                                                | 77  |
| SECTION II: Les Etats africains devant le problème de la protection des réfugiés sur le plan régional . . . . .                                      | 78  |
| A. Le droit d'asile . . . . .                                                                                                                        | 78  |
| 1. Considérations générales . . . . .                                                                                                                | 78  |
| 2. La pratique des Etats africains en matière de droit d'asile avant l'élaboration de la convention régionale régissant le statut des réfugiés . . . | 81  |
| 3. Le rapatriement librement consenti . . . . .                                                                                                      | 86  |
| 4. Les documents de voyage . . . . .                                                                                                                 | 88  |
| B. De la qualification de Combattants de la liberté . . . . .                                                                                        | 90  |
| <b>DEUXIEME PARTIE</b>                                                                                                                               |     |
| <b>LE CADRE RÉGIONAL ET INTERNATIONAL DE RÈGLEMENT</b>                                                                                               |     |
| Appréciation critique des cadres institutionnels et structurels . . . . .                                                                            | 98  |
| <b>CHAPITRE V: LE HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS</b> . . . . .                                                                | 98  |
| SECTION I: Les fondements de l'action et du rôle du Haut Commissaire . . .                                                                           | 98  |
| SECTION II: L'intervention du HCR dans le cadre de l'assistance des Etats africains aux réfugiés . . . . .                                           | 101 |
| SECTION III: La coopération entre organisations en faveur des réfugiés en Afrique . . . . .                                                          | 104 |
| 1. Les objectifs de cette coopération . . . . .                                                                                                      | 105 |
| 2. Ses principes et ses modalités . . . . .                                                                                                          | 108 |

|                                                                                                                         |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| SECTION IV: Les agences bénévoles . . . . .                                                                             | 110        |
| 1. Caractéristiques . . . . .                                                                                           | 110        |
| 2. Formes et modes d'action . . . . .                                                                                   | 111        |
| 3. Types d'assistance aux réfugiés en Afrique . . . . .                                                                 | 112        |
| <b>CHAPITRE VI: L'ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE . . . . .</b>                                                       | <b>115</b> |
| SECTION I: Un nouveau cadre juridique de protection des réfugiés en Afrique . . . . .                                   | 115        |
| 1. Portée et domaine d'application de la Convention de l'OUA . . . . .                                                  | 115        |
| 2. Le résultat de plusieurs compromis . . . . .                                                                         | 115        |
| 3. Les objectifs, les voies et les moyens . . . . .                                                                     | 119        |
| 4. Le «réfugié» aux termes de l'article I de la Convention africaine . . . . .                                          | 121        |
| 5. Les droits conférés et les obligations imposées par la Convention de l'OUA . . . . .                                 | 122        |
| 6. Le droit d'asile . . . . .                                                                                           | 123        |
| SECTION II: Le bureau de l'OUA pour le placement et l'éducation des réfugiés . . . . .                                  | 125        |
| 1. La mission du Bureau . . . . .                                                                                       | 125        |
| 2. Ses fonctions . . . . .                                                                                              | 126        |
| 3. Structures et fonctionnement . . . . .                                                                               | 127        |
| 4. Les principes directeurs et les domaines prioritaires retenus pour le Bureau en matière d'éducation . . . . .        | 128        |
| 5. Les activités du Bureau . . . . .                                                                                    | 130        |
| 6. Le budget du Bureau . . . . .                                                                                        | 132        |
| SECTION III: La coopération entre l'OUA et les organisations internationales en faveur des réfugiés africains . . . . . | 134        |
| 1. Un cadre d'action précis et coopératif . . . . .                                                                     | 134        |
| 2. Coopération avec le HCR . . . . .                                                                                    | 135        |
| 3. Coopération avec les autres organisations internationales et les Agences bénévoles . . . . .                         | 137        |
| <b>CHAPITRE VII: CADRE INSTITUTIONNEL . . . . .</b>                                                                     | <b>138</b> |
| SECTION I: Le cadre de la coopération insituée en faveur des réfugiés africains . . . . .                               | 138        |
| 1. Aide individuelle ou collective? . . . . .                                                                           | 138        |
| 2. Les mécanismes créés: nécessité d'un contenu . . . . .                                                               | 141        |
| 3. Une situation difficile . . . . .                                                                                    | 142        |
| SECTION II: Par delà la Convention régionale africaine . . . . .                                                        | 144        |
| 1. Un moyen supplémentaire d'action en faveur des droits de l'Homme . . . . .                                           | 144        |
| 2. De certains droits consacrés . . . . .                                                                               | 144        |
| a) La qualification . . . . .                                                                                           | 144        |
| b) Le droit d'asile . . . . .                                                                                           | 146        |
| c) La liberté d'expression et d'association . . . . .                                                                   | 146        |
| SECTION III: Actions en faveur des réfugiés et activités des Mouvements de libération nationale . . . . .               | 147        |

|                                                                                                     | page |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| SECTION IV: Nécessité d'une action politique complémentaire . . . . .                               | 151  |
| 1. De la convention aux solutions permanentes . . . . .                                             | 151  |
| 2. Au delà de la Convention régionale . . . . .                                                     | 153  |
| a) Dans les Etats nouvellement indépendants d'Afrique . . . . .                                     | 154  |
| b) Dans les pays sous domination d'une «puissance coloniale» ou d'une<br>minorité raciste . . . . . | 156  |
| CHAPITRE VIII: APPRÉCIATION CRITIQUE DES ACTIONS ENTREPRISES .                                      | 158  |
| Les différents types d'action . . . . .                                                             | 158  |
| SECTION I: Le développement zonal . . . . .                                                         | 159  |
| 1. La zone d'installation de Mboki . . . . .                                                        | 160  |
| a) Origines et transfert . . . . .                                                                  | 160  |
| b) Structures et fonctionnement . . . . .                                                           | 161  |
| c) Les réalisations . . . . .                                                                       | 163  |
| SECTION II: L'installation spontanée . . . . .                                                      | 165  |
| 1. Le mouvement des réfugiés au Sénégal . . . . .                                                   | 165  |
| 2. L'administration . . . . .                                                                       | 166  |
| 3. Nature et structure de l'aide . . . . .                                                          | 167  |
| SECTION III: L'établissement rural des réfugiés . . . . .                                           | 168  |
| 1. Le principe de l'établissement rural . . . . .                                                   | 168  |
| 2. La nature . . . . .                                                                              | 170  |
| 3. Les structures de soutien . . . . .                                                              | 171  |
| 4. Le financement . . . . .                                                                         | 173  |
| 5. Mise en oeuvre et modalités d'exécution . . . . .                                                | 174  |
| a) Compétence administrative et compétence technique . . . . .                                      | 175  |
| b) Domaine réservé et action commune . . . . .                                                      | 175  |
| SECTION IV: L'éducation et l'emploi . . . . .                                                       | 176  |
| A. Le niveau et l'importance des problèmes . . . . .                                                | 176  |
| B. Impératifs du développement ou options individuelles des réfugiés? . .                           | 178  |
| CONCLUSION . . . . .                                                                                | 185  |





